ЛЕКЦІЯ 2. ПРИНЦИПИ ТА ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

План

1.Поняття та значення принципів адміністративного права.

            1.1.Принцип верховенства права;

            1.2.Принцип законності;

            1.3.Основні принципи належного врядування;

2.Поняття та види джерел адміністративного права.

3.Національні джерела адміністративного права .

4.Міжнародні джерела адміністративного права.

5.Рішення судових органів у системі джерел адміністративного права.

6.Неформалізовані квазіджерела адміністративного права.

**1.Поняття та значення принципів адміністративного права.**

Принципи є провідною категорією в адміністративному праві всіх континентальних європейських країн. У принципах зміст права розкривається поглиблено, у них безпосередньо виявляється сутність права, його основи, закономірності суспільного життя, тенденції та потреби. У теорії права під принципами права розуміють найбільш загальні й стабільні вимоги, що сприяють утвердженню та захисту суспільних цінностей, визначають характер права і напрямки його подальшого розвитку.

*Характерними рисами принципів адміністративного права такі:*

·            формуються з метою забезпечення прав і свобод людини та громадянина й нормального функціонування громадянського суспільства та держави;

·            визначають найбільш загальні й стабільні вимоги, що сприяють їх утвердженню та захисту суб’єктами публічної адміністрації, визначають характер адміністративного права і напрямки його подальшого розвитку;

·            установлюють керівні засади-настанови, що визначають найважливіші правила, за якими здійснюється та організується діяльність суб’єктів адміністративного права;

·            принципи адміністративно права характеризуються прогресивністю, засвідчують ідеальні для умов сучасності основоположні засади поведінки суб’єктів адміністративного права, які є реально досяжними.

Отже, принципи адміністративного права - це найбільш загальні та стабільні вимоги, об’єктивно зумовлені засади, на яких базується адміністративна діяльність суб’єктів публічної адміністрації з метою забезпечення права, свобод і законних інтересів приватних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави.

**1.1.Принцип верховенства права**

Принцип *верховенства права* є одним з основоположних принципів правопорядку Української держави, закріплений він у статті 8 Конституції

України. Його дія поширюється на всі органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб у сферах нормотворчої, правоохоронної та правозастосовної діяльності. Водночас цей принцип є юридично обов’язковою нормою найвищого рівня.

Після ухвалення Конституції України основоположний принцип конституційного устрою став правовою нормою. Кодекс адміністративного судочинства встановлює, що суд у вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави; суд застосовує цей принцип з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини.

Рішення Європейського суду з прав людини стали обов’язковими для України після ратифікації Європейської конвенції з прав людини 1997 року та ухвалення Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» 2006 року.

*Верховенство права має такі складові:*

·          є своєрідним запобіжником від свавілля держави, її органів чи посадових осіб стосовно громадянина;

·                             передбачає рівність усіх громадян перед законом;

·          означає, що свободи людини не є наслідком ухвалених у нормативних актах гарантій. Навпаки - норми офіційних документів є наслідком природних прав особи.

Лише доктрина природного права є джерелом розуміння того, що права людини й основоположні свободи не надані державою своїм громадянам права у вигляді створених нею норм права - це природні права, що властиві людині від природи та належать їй як творінню Природи, а не як члену суспільства, і тому є невідчужуваними.

Важливим прикладом сутності верховенства права як принципу українського конституційного права є зокрема частина друга статті восьмої Конституції України, де закріплено принцип ієрархії юридичних норм. Він як складник принципу верховенства права скерований на забезпечення узгодженого характеру всієї юридичної системи, що є важливим у ситуації, коли правові норми різних нормативних актів не узгоджуються між собою або суперечать одна одній. Зміст принципу ієрархії юридичних норм полягає в тому, що Конституція України наділена найвищою юридичною силою, тобто стоїть над законами і всіма підзаконними актами, а також над міжнародними договорами.

*Особливостями принципу верховенства права є те, що*:

·          найвищою цінністю є Людина, її права і свободи, усі ж інші цінності, зокрема держава і закон, є вторинними;

·          законодавство і право не тотожні, нормативний акт, який порушує права і свободи людини, є неправовим і не підлягає виконанню, його виконання є карним;

·          законодавство, що відповідає теорії природного права, підлягає беззаперечному виконанню, а невиконання є караним;

·          принцип верховенства права визначає зміст і спрямованість діяльності держави, зокрема суду та суб’єктів публічної адміністрації.

Отже, значення принципу верховенства права в адміністративному праві полягає в тому, що суб’єкти публічної адміністрації визнають право як найвищу цінність, що забезпечує права і свободи приватних осіб та публічний інтерес суспільства.

Завдання забезпечити узгоджений характер усієї юридичної системи в умовах співіснування суперечливих норм покладається насамперед на судову владу та суб’єктів публічної адміністрації в процесі здійснення виконавчої діяльності.

Особливу роль у системі інституційного забезпечення верховенства права відведено адміністративному судочинству. Принцип верховенства права є первинним системотвірним принципом судочинства. Він полягає в тому, що в разі застосування адміністративним судом положень нормативно- правових актів, які обмежують або порушують права, свободи й законні інтереси особи, або в разі тлумачення їх у такий спосіб рішення, винесене в такій справі, має визнаватися недійсним.

*Зміст принципу верховенства права в адміністративному судочинстві включає такі елементи:*

·          можливість звернутися до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів безпосередньо на підставі Конституції України;

·          забезпечення розгляду й вирішення публічно-правової суперечки в адміністративному суді за відсутності законодавства, що регулює спірні відносини, його неповноти, неясності чи суперечливості;

·          застосування в діяльності адміністративного суду судової практики Європейського суду з прав людини;

У своїй сукупності ці елементи створюють підґрунтя для реалізації загальнолюдських цінностей, зокрема справедливості в публічно-правових відносинах.

Адміністративні суди мають перевіряти адміністративні акти, дії або бездіяльність органів влади та її посадових осіб на відповідність Конституції й законам України.

Повага до прав людини та забезпечення доступу до правосуддя є двома обов’язковими умовами для реалізації принципу верховенства права й розвитку інституційних механізмів його забезпечення, особливо слід відзначити в цьому роль адміністративного судочинства. Запровадження в Україні системи адміністративного судочинства є одним із найбільш значущих кроків на шляху утвердження верховенства права в нашій державі. Значний позитивний внесок у цьому процесі належить законодавчому забезпеченню утвердження верховенства права в Кодексі адміністративного судочинства, в якому виписано структурні одиниці принципу верховенства права (статті 8, 9, 10, 11, 12, 13, 16, 235, 237).

Механізмом забезпечення дієвості верховенства права в українській юридичній системі є конституційний принцип, відповідно до якого норми Конституції є нормами прямої дії, звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується.

З цього випливає, що нормами прямої дії в Конституції є лише ті норми, що стосуються прав і свобод людини і громадянина.

Отже, звернення до суду безпосередньо на підставі конституційних норм прямої дії гарантовано лише для захисту прав і свобод людини і громадянина, а не для їх обмеження.

1.2.Принцип законності

Принцип *законності* в праві є похідним від принципу верховенства права і не має йому суперечити. Ідея верховенства правового закону - фундаментальна складова принципу законності, підґрунтя існування правової держави, діяльності її органів.

*Це означає:*

1)     зобов’язання суб’єктів публічної адміністрації під час здійснення будь-яких дій суворо дотримуватися законодавства України, діяти виключно відповідно до другої формули правового регулювання «заборонено все крім того, що прямо дозволено законом», що відбито у ст. 6 Конституції України: «Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» та ст. 19: «Органи державної влади та [органи місцевого самоврядування](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26949&displayformat=dictionary" \o "Глосарій Адміністративне право: Органи місцевого самоврядування), їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»;

2) забезпечення дотримання законодавства всіма невладними фізичними та юридичними особами, при цьому фізичні особи, які не мають спеціального публічного статусу, мають право діяти відповідно до першої формули правового регулювання «дозволене все крім того, що прямо заборонено в законі», що закріплено зокрема у ст. 23 Конституції України: «Кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов’язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості»;

3)суворе дотримання суб’єктами публічної адміністрації процедур і правил юридичної техніки;

         4) використання органами виконавчої влади та місцевого самоврядування всіх дозволених законодавством засобів щодо забезпечення попередження та припинення протиправних посягань на права, свободи та законні публічні інтереси фізичних і юридичних осіб, невідворотності притягнення винних у скоєнні правопорушення до юридичної відповідальності та відновлення порушених прав і свобод.

*Здійснюючи порівняльний аналіз принципів «верховенства права» і «законності», можна дійти таких висновків:*

·       фізичні особи, які не мають владного чи спеціального статусу (приватні суб’єкти права), можуть користуватись в адміністративно-правових відносинах принципом верховенства права, відповідно до якого мають право виходити за межі дозволів формально чинного законодавства. Головне, щоб при цьому не порушувались заборонні норми права та права й свободи інших фізичних та юридичних осіб;

суб’єкти публічної адміністрації мають чітко діяти в межах законодавства України - іншими словами, суворо дотримуватися принципу «законності» без права виходу за межі формально встановленої компетенції, за винятком безпосереднього та невідкладного захисту життя і здоров’я людини.

1.3.Основні принципи належного врядування

Належне врядування має вісім основних характеристик. Ними є участь, орієнтація на консенсус, відповідальність (підзвітність), прозорість, належне реагування, ефективність і результативність, рівність і врахування інтересів та відповідність принципу верховенства права. Воно засвідчує, що корупція є мінімізованою, погляди меншості враховано та голоси найбільш незахищених верств суспільства почуто під час ухвалення рішень. Воно також є відповідним до чинних і майбутніх потреб суспільства.

У країнах-учасницях ЄС щодо принципів належного врядування погодженою є позиція, що вони встановлюють стандарти, стимулюють публічних службовців на забезпечення публічного інтересу. При цьому їх формальна легалізація здійснюється в різного рівня нормах адміністративного права - від конституційних норм до окремих нормативних актів і судових прецедентів.

*Отже, значення принципів належного врядування для публічного адміністрування полягає в тому, що вони встановлюють стандарти та стимулюють публічних службовців на забезпечення публічного інтересу.*

Сутнісною відмінністю принципів належного врядування в країнах- учасницях ЄС та України є те, що вони - не просто ідеї, засновані на чиїсь добрій волі, а реально виконуються на всіх рівнях публічного адміністрування, дієво захищаються від порушень незалежними органами контролю, системою юстиції, судовою владою та парламентським контролем.

Отже, сутністю принципів належного врядування в країнах- учасницях ЄС є те, що вони реально виконуються на всіх рівнях публічного адміністрування, адже дієво захищені від порушень - громадським контролем, виконавчим контролем системи органів юстиції, судовою владою та парламентським контролем.

У сфері права Європейського Економічного Співтовариства Європейський суд визначив багато принципів адміністративного права, давши посилання на його загальні принципи, характерні на сьогодні для держав-членів ЄС. У судовій практиці Європейського суду з прав людини визначаються вагомі принципи, що мають виконуватися всіма державами- членами ЄС, зокрема це: принцип адміністрування через закон; принципи пропорційності, юридичної визначеності, захисту законних очікувань, недопущення дискримінації, право на слухання в ході адміністративних процедур щодо ухвалення рішень; забезпечувальні заходи; справедливі умови доступу громадян до адміністративних судів; позадоговірна відповідальність публічної адміністрації.

Також у системі принципів належного врядування вагому роль відграють висвітлені у «Білій Книзі» європейського врядування п’ять принципів ефективного врядування - відкритості, участі, підзвітності, ефективності і злагодженості. Кожен принцип є важливим для більш демократичного врядування, адже вони підтримують демократію та принцип верховенства права в державах-членах ЄС і можуть бути застосовані на всіх рівнях влади - світовому, європейському, національному, регіональному й місцевому.

*Основними групами принципів* належного врядування є:

·           принцип забезпечення участі в ухваленні рішень і належного реагування;

·                              принцип відкритості і прозорості;

·                              принцип доброчесності й етичної поведінки;

·                              принцип ефективності, компетентності і спроможності;

·                              принцип інноваційності та відкритості до змін;

·                              принцип сталості та довгострокової орієнтованості;

·                              принцип поваги до прав людини та культурної різноманітності;

·                               принцип забезпечення соціальної згуртованості і підзвітності.

Для характеристики наведених вище основних груп принципів належного врядування можуть використовуватися й інші принципи.

2.Поняття та види джерел адміністративного права.

Термін «джерело права» існує вже не одне тисячоліття, і науці відоме подвійне розуміння цієї категорії - у матеріальному сенсі й у формально юридичному. Нас цікавить поняття «джерело права» саме у формальному юридичному значенні - найбільш зрозумілому й уживаному, під яким розуміється зовнішня форма вираження правових норм.

Адміністративне право як галузь права складається зі значної кількості правових норм, різноманітних за своїм змістом, цільовим призначенням і способом правового впливу на регульовані суспільні відносини. Потрібно передусім звернути увагу на зовнішню форму норм адміністративного права - джерела адміністративного права.

*Джерела адміністративного права - це засіб зовнішнього оформлення адміністративних правових норм, який засвідчує їх державну загальнообов’язковість (засоби, форми вираження й закріплення публічної волі), цим самим врегульовуючи адміністративно-правові відносини.*

До джерел адміністративного права відносять:

-            національні джерела адміністративного права - Конституцію, інші закони України та підзаконні нормативно-правові акти;

-            міжнародні джерела адміністративного права - міжнародні договори; акти органів міжнародних організацій;

-            неформалізовані джерела адміністративного права - норми природного права - загальні принципи права; звичаї та традиції; норми моралі;

-            судові рішення (судові прецеденти) - рішення Конституційного суду України та Верховного Суду України, Європейського Суду з прав людини, інших міжнародних судових установ.

Для більш точного визначення змісту, функціонального призначення й ролі кожного з джерел адміністративного права здійснюється їх поділ на певні групи та види.

У межах правової системи джерела адміністративного права, розташовані за принципом їх ієрархічної підпорядкованості, утворюють цілісну систему. Її вертикальна структура будується таким чином, що розпорядження одних джерел права видаються на основі вищих джерел. Чітка підпорядкованість джерел адміністративного права законодавчо закріплена, забезпечена за допомогою юридичних механізмів і має важливе соціально-політичне значення. Єдність системи цих джерел означає єдність вираженої в законі верховної волі Українського народу.

У континентальних країнах Європи, зокрема в Україні, основним видом джерел адміністративного права є *нормативно-правові акти* - закони, укази, постанови, накази та ін.

Виокремлюють такі сучасні тенденції розвитку системи джерел адміністративного права України: їх гармонізація з правом Європейського Союзу та Ради Європи; залишковий вплив радянських підходів до врегулювання адміністративно-правових відносин; зміна та виникнення нових джерел адміністративного права на підставі соціально-економічних перетворень; налагодження субординаційних і координаційних зв’язків між різними видами джерел адміністративного права; посилення ролі судових рішень як похідних джерел права; повільні темпи кодифікації адміністративного законодавства; розширення законодавчого регулювання питань, що визначають правовий статус органів виконавчої влади; відсутність єдиної сучасної концепції проведення адміністративної реформи; законодавчі прогалини в урегулюванні питання співвідношення різноманітних джерел адміністративного права.

3.Національні джерела адміністративного права

На відміну від норм, наприклад кримінального права, об’єднати всі національні джерела адміністративного права в одному чи навіть декількох комплексних (кодифікованих) кодексах чи законах не можливо з об’єктивних причин.

Адміністративне право регулює широке коло суспільних відносин. Його норми містяться в численних актах різної юридичної сили. Крім того, нормотворчість в управлінській сфері характеризується високим рівнем динамічності, частим виникненням нових норм, що ускладнює зміст і структуру правового матеріалу. Законодавчі акти постійно доповнюються та уточняються, а нормативний матеріал потребує систематизації.

Адміністративно-правові норми безпосередньо фіксуються в десятках законів, наприклад «Про надання адміністративних послуг», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», у декількох кодексах (КУпАП, КАСУ, Митному, Податковому, Земельному, Лісовому, Водному) та тисячах підзаконних нормативно-правових актів.

У системі джерел адміністративного права вихідну роль відіграє Конституція України, що є Основним Законом Української держави. У ній визначаються права, свободи, які має забезпечити громадянам публічна адміністрація, її система, найважливіші положення щодо організації її діяльності. Конституційно-правові акти встановлюють правовий статус громадян, закріплюють їх участь у громадських об’єднаннях, в управлінні державними та громадськими справами, обов’язки й відповідальність посадових осіб, найважливіші способи зміцнення законності та правопорядку в публічному управлінні.

Адміністративно-правові приписи, що містяться в Конституції України, можна поділити на чотири групи, що визначають права, свободи й обов’язки фізичних та юридичних осіб приватного права у сфері публічного адміністрування; основи організації та функціонування органів публічної адміністрації; порядок формування та засади діяльності органів публічної адміністрації; адміністративно-територіальний устрій України.

Проте роль Конституції України як першоджерела права не зводиться до прямого регулювання адміністративно-правових відносин. Конституційні норми передбачають видання окремих законів - джерел адміністративного права. Крім того багато положень конкретизується в різних підзаконних нормативно-правових актах.

Отже, Конституція України є джерелом адміністративного права, її норми мають пряму дію, одночасно є основою побудови системи інших джерел адміністративного права щодо формування, розвитку та уточнення спеціальних принципів, функцій, форм і методів адміністративної діяльності й адміністративних процедур забезпечення публічних прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина публічною адміністрацією, державного й загалом публічного інтересу суспільства.

Законодавчі акти (нормативно-правові) як джерела адміністративного права

Основним видом джерел адміністративного права є *нормативно- правовий акт (нормативний акт)* - *письмовий документ компетентного суб’єкта владних повноважень, який містить формально обов’язкове правило поведінки загального характеру.*

Нормативно-правові акти видаються суб’єктами владних повноважень лише в певній формі й суворо в межах своєї компетенції. Юридична цінність нормативно-правового акта визначається місцем у системі органів держави того органу, який його видав. До нормативно-правових актів належать як закони, так і підзаконні нормативно-правові акти, ухвалені в ході розпорядчої діяльності суб’єктів публічної адміністрації.

Вищими за юридичною силою є Конституція та інші закони України.

Нормативно-правовий акт слід відрізняти від індивідуального (адміністративного), що є завершальним етапом правозастосування.

*Індивідуальний (адміністративний) акт - це акт, що вміщує конкретний державний владний припис, прийнятий компетентним публічним органом у результаті вирішення індивідуальної юридичної справи.*

За юридичною силою національні нормативно-правові акти (законодавчі акти) як джерела адміністративного права поділяються на закони (Конституцію та інші закони України) та підзаконні акти. При цьому треба розуміти, що в юридичній літературі категорії «законодавство» і «нормативно-правовий акт» розуміються як тотожні.

Закони як джерела адміністративного права

Закони становлять основну за значущістю частину нормативно-правових актів в Україні, адже саме вони мають регулювати найважливіші суспільні відносини.

*Закон* - це нормативно-правовий акт, що ухвалений Верховною Радою України, регулює найважливіші суспільні відносини, виражає волю й інтереси Українського народу, має найвищу юридичну силу щодо інших актів, є загальнообов’язковим та охороняється від порушення всіма засобами держави.

*Закони мають вищу юридичну силу щодо інших нормативно-правових актів*, що передбачає такі положення:

•    ніхто, крім Верховної Ради України, не може їх ухвалювати, змінювати чи скасовувати;

•   вони регулюють найважливіші суспільні відносини, що багаторазово повторюються;

•    усі інші нормативно-правові акти мають видаватися на основі законів і щодо їх виконання;

•    у разі виникнення колізій між нормами Закону й підзаконного нормативно-правового акта діють норми Закону;

•    лише Верховна Рада України може підтвердити або змінити Закон у разі повернення його Президентом України за відкладного вето.

Закони як національні джерела адміністративного права класифікуються.

*1.    За ієрархічним статусом:*

-      Конституція України (Основний Закон) та конституційні закони, які становлять основу розвитку правової системи;

-      органічні закони, що конкретизують найважливіші положення Конституції України або випливають з її змісту (напр., Закон України «Про Кабінет Міністрів України»);

-      звичайні закони - з інших важливих питань суспільного життя (напр., Закон України від 09.04.1999 р. №586-ХІУ «Про [місцеві державні адміністрації](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26946&displayformat=dictionary" \o "Глосарій Адміністративне право: Місцеві державні адміністрації)»);

-      надзвичайні закони, що ухвалюються з окремих питань, передбачених Конституцією та законами України в надзвичайних ситуаціях.

*2.    За спрямованістю норм адміністративного права* закони поділяються на: *матеріальні* (напр., Закон України від 21.05.1997 р. № 280 «Про місцеве самоврядування в Україні») та *процесуальні* (КАСУ).

При цьому особливістю нормативних правових актів у галузі адміністративного права є те, що в багатьох законах України поєднуються як матеріальні, так і процесуальні адміністративні правові норми (найбільш слушний приклад - КУпАП).

Підзаконні нормативні акти (нормативні правові) як джерела адміністративного права

Підзаконні нормативні правові акти видаються на підставі закону, відповідно до закону і для його виконання. У теорії адміністративного права існують два підходи до місця і ролі підзаконних нормативних правових актів у системі адміністративного законодавства.

*За першим підходом*, учені вважають, що публічна адміністрація не має ухвалювати підзаконні нормативні правові акти, а має зосередити свої зусилля виключно на виконавчій діяльності щодо виконання законів і видання індивідуальних адміністративних актів персоніфікованого характеру. Незважаючи на теоретичну правильність зазначеного, досягти такого ідеального стану речей ще не вдавалось у жодній країні світу. Потреба забезпечення ефективного і своєчасного виконання виконавчих функцій, усунення прогалин у законах об’єктивно спонукає публічну владу до розпорядчої діяльності.

Тим самим, відповідно до другого підходу вчені вважають, що публічна адміністрація може ухвалювати підзаконні нормативні правові акти. Але й вони погоджуються з тим, що обсяг такого регулювання в стабільній демократичній правовій державі має постійно зменшуватись. А поки вітчизняне суспільство не досягло такого стану, адміністративне правове регулювання в Україні здійснюється на основі як законів, так і численних підзаконних нормативних правових актів.

*Поділ підзаконних нормативних правових актів на види здійснюється за відповідними критеріями.*

*За суб’єктами видання*:

·         постанови Кабінету Міністрів України;

·         укази Президента України;

·         розпорядження голів обласних, районних державних адміністрацій нормативного характеру;

·                 рішення, нормативні ухвали, звернення органів місцевого самоврядування;

·         рішення виконавчих комітетів місцевих рад народних депутатів;

·         інструкції, накази (нормативні правові) керівників міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;

·         накази (нормативні правові) керівників управлінь та відділів місцевих державних адміністрацій та виконавчих комітетів місцевих рад народних депутатів нормативного характеру;

·         накази (нормативні правові), інструкції адміністрацій підприємств, установ, організацій при виконанні ними делегованих державних виконавчих функцій.

*За юридичною силою:*

·                 загальні (напр., Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2018 р. № 151 «Про затвердження Технічного регламенту безпечності іграшок»);

·         відомчі (напр., Наказ Міністерства фінансів України від 29.09.2011 №1217 «Про затвердження Кодексу етики працівників підрозділу внутрішнього аудиту»);

·         місцеві (напр., Рішення Київської міської ради від 15 березня 2002 р. №313/1747 «Про затвердження Порядку набуття права на землю юридичними особами та громадянами в м. Києві»);

·         локальні (напр., Наказ державного підприємства «Національні інформаційні системи» від 30.12.2016 р. № 543, яким затверджено Порядок особистого прийому громадян на цьому підприємстві).

Отже, підзаконні нормативні правові акти - це вторинні акти, які видаються суб’єктами публічної адміністрації (у ході розпорядчої діяльності) на підставі закону, відповідно до закону і для його реалізації, з метою ефективного та своєчасного забезпечення виконавчих функцій.

4.Міжнародні джерела адміністративного права

Міжнародні договори як джерела адміністративного права

Відповідно до ст. 3 Закону України від 29 червня 2004 р. «Про міжнародні договори України» такі договори укладаються Президентом України або за його дорученням - від імені України; Кабінетом Міністрів України або за його дорученням - від імені уряду України; міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, державними органами - від імені міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних органів.

В Україні сьогодні діють чимало міжнародних договорів, норми яких мають застосовуватися під час регулювання адміністративних правових відносин, *наприклад:*

-       Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р.;

-      Європейська конвенція про видання правопорушників від 13 грудня 1957 р.;

Рамкова конвенція Організації Об’єднаних Націй про зміну клімату від 9 травня 1992 р.

Юридичні акти Європейського Союзу як джерела адміністративного права в контексті правотворчої діяльності

Відповідно до положень Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (Угоду ратифіковано із заявою Законом України № 1678-VII від 16.09.2014 р.) і Закону України від 18 березня 2004 р. «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» джерелами адміністративного права України є юридичні акти ЄС. Відповідно до них Україна взяла на себе зобов’язання привести власні закони та інші нормативні акти відповідно до законодавства ЄС.

Правотворча та правозастосовна діяльність, яку здійснюють у сферах, що становлять предмет правового регулювання адміністративного права, ґрунтується на вимогах і положеннях правових актів ЄС. Право ЄС має два рівні - первинне (ієрархічно вище) та вторинне (похідне).

До *первинних джерел права ЄС* належать:

*установчі договори*:

-       Конвенція про деякі інститути, спільні для європейських співтовариств (1957);

-                     Акт Ради про прямі вибори до Європейського Парламенту (1976);

-                     Єдиний Європейський Акт (1986);

-       Маастрихтська угода про Європейський Союз (1992) з його протоколами і деклараціями;

-       Амстердамська угода про Європейський Союз з його протоколами і деклараціями (1997);

-                     Ніццька угода 2001 р.;

-                     угода про заснування Конституції Європи від 29 жовтня 2004 р.;

-                    конвенції між державами-членами.

До *вторинних джерел права* належать правові акти інституцій ЄС:

-        *регламенти -* нормативні правові акти загального характеру. Вони є обов’язковими у всіх своїх елементах для всіх суб’єктів права ЄС і є актами прямої дії для країн-учасниць ЄС, тобто підлягають застосуванню владою та судовими органами всіх держав-членів незалежно від того, чи виступала певна держава за їх ухвалення. Усі регламенти підлягають обов’язковій публікації в офіційному органі ЄС - Journal official - і набирають чинності, якщо інше не встановлено в самому акті, на 20-й день після опублікування.

*Наприклад: Регламент (ЄС) №853/2004 Європейського Парламенту і Ради від 29 квітня 2004 р., що встановлює спеціальні гігієнічні правила для харчових продуктів тваринного походження; Регламент Комісії (Євроатом) №944/89 від 12 квітня 1989 р., яким установлюються максимально припустимі рівні радіоактивного зараження другорядних продуктів харчування після ядерної аварії чи будь-якого іншого випадку радіологічного надзвичайного стану;*

-        *директиви, -* головна відмінність яких від регламенту полягає в тому, що в директиві зазвичай вказуються мета й результати, яких має бути досягнуто, однак національній владі надається право самій визначати, в якій формі чи за допомогою яких процедур і механізмів ця мета може бути досягнута.

*Наприклад:*

-                           *Директива Ради 92/50/ЄЕС від 18 червня 1992 р., що координує* *розміщення державних замовлень у сфері послуг;*

-                           *Директива Ради 93/36/ЄЕС від 14 червня 1993 р. щодо процедур* *координування укладання державних контрактів на постачання товарів;*

-                           *Директива Ради від 21 грудня 1989 р. про координацію законів,* *підзаконних актів та               адміністративних положень про застосування* *процедур перевірки надання контрактів на державні поставки та виконання державних робіт (89/665/ЄЕС);*

-        *рішення Ради або ЄК (Європейської Комісії),* відмітна риса яких полягає в тому, що це акти індивідуального, а не загального характеру.

Будучи обов’язковими для своїх адресатів, вони здебільшого стосуються спеціальних, вузьких, часто технічних питань і обов’язкові тільки для тих суб’єктів, яким вони адресовані. До того ж адресатом не обов’язково має бути держава - це можуть бути певні категорії юридичних осіб або навіть окремі юридичні особи. За загальним правилом, рішення нотифікуються (повідомляються) тим суб’єктам, яких вони безпосередньо стосуються і які постають як виконавці відповідних розпоряджень.

Такими правовими актами є:

-     Рішення Комісії від 22 грудня 1972 р. про вирівнювання цін для продажу вугілля на спільному ринку (ОВ L 297, 30/12/1972, С. 0045-0047);

-      Рішення Комісії від 26 травня 1987 р. про заснування Дорадчого комітету з контрактів на виконання державних робіт (71/306/ЄЕС) (ОВ L 185, 16.8.1971, С. 15).

Окрім того є багато інших документів, схвалюваних інституціями Співтовариства, - наприклад, *меморандуми, повідомлення, обговорення, програми, керівні вказівки*. Ці недоговірні акти описують різноманітні заходи та процеси, що відбуваються у Співтоваристві. Однак вони можуть мати обов’язкову юридичну силу, якщо, незважаючи на свою назву, відповідають критеріям, передбаченим договором для обов’язкових правових актів, а тому теж будуть визнані джерелами адміністративного права.

5.Рішення судових органів у системі джерел адміністративного права.

Суди та судді здійснюють застосування права. Проте прогалини у праві, суперечливість окремих положень юридичних актів ускладнюють здійснення правосуддя. З огляду на це, виникає потреба розроблення суддями окремих принципів (положень), спрямованих на виправлення недоліків, що виявляються в чинних нормативних актах. Подібні принципи (положення) можуть застосовуватися іншими судами (суддями) під час вирішення аналогічних справ. Важливими вони є також і для публічної адміністрації, оскільки в їх змісті фіксуються необхідні для функціонування останньої роз’яснення (рекомендації).

Верховна Рада України, виходячи з власних уявлень про мету та завдання юридичного регулювання відповідних суспільних відносин, уповноважена створювати нові юридичні акти. Можливості суду (судді) у цій сфері обмежені рамками чинних юридичних актів. Тобто суд (суддя) своїм рішенням може лише конкретизувати або доповнити юридичні акти.

*Практика Європейського суду з прав людини як джерело адміністративного права*

У положеннях ст. 17 Закону України від 23 лютого 2006 р. «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» зазначено, що суди застосовують у розгляді справ Конвенцію та практику Європейського Суду як джерела адміністративного права.

Наведена норма законодавства є рівною мірою обов’язковою та важливою як для суду (судді), так і для інших учасників правовідносин - громадян, суб’єктів публічної адміністрації тощо. Тобто кожен із названих суб’єктів у разі, якщо стикається з потребою правозастосування, має орієнтуватися у своїх рішеннях та діях на практику Європейського суду з прав людини. Інакше кажучи, названі особи мають керуватися рішеннями Європейського суду з прав людини нарівні з національними юридичними актами. У тому разі якщо рішенням Європейського суду з прав людини певний нормативний акт повністю або частково визнано неправовим, останній відповідно повністю або частково не застосовується на території України. Рішення Європейського суду з прав людини, як і рішення Конституційного Суду України можуть змінювати норми національного права взагалі та норми адміністративного права зокрема.

                      Рішення Конституційного Суду України в системі джерел адміністративного права

Результат діяльності Конституційного Суду України - висновки та рішення, в яких тлумачаться норми Конституції та законів України, а також визнаються неконституційними (скасовуються) положення відповідних юридичних актів. Рішення та висновки Конституційного Суду України є обов’язковими до виконання.

Відповідно до ст. 7 Закону України від 13 липня 2017 р. «Про Конституційний Суд України» до повноважень Суду належать такі:

·                    вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

·                    офіційне тлумачення Конституції України;

·                    надання за зверненням Президента України або щонайменше сорока п’яти народних депутатів України, або Кабінету Міністрів України висновків про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України чи тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов’язковість;

·                    надання за зверненням Президента України або щонайменше сорока п’яти народних депутатів України висновків про відповідність Конституції України (конституційність) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою;

·                    надання за зверненням Верховної Ради України висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту в межах, визначених статтями 111 і 151 Конституції України;

·                    надання за зверненням Верховної Ради України висновку щодо відповідності законопроєкту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України;

·                    надання за зверненням Верховної Ради України висновку про порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України;

·                    вирішення питань про відповідність Конституції України та законам України нормативних правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим за зверненням Президента України згідно з частиною другою статті 137 Конституції України;

·                    вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів України (їх окремих положень) за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі Закон України суперечить Конституції України.

Рішення Верховного Суду в системі джерел адміністративного права

Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України, який забезпечує сталість та єдність судової практики в порядку і спосіб, визначені процесуальним законом.

*Верховний Суд*:

·             здійснює правосуддя як суд касаційної інстанції, а у випадках, визначених процесуальним законом, - як суд першої або апеляційної інстанції, у порядку, установленому процесуальним законом;

·                                 здійснює аналіз судової статистики, узагальнення судової практики;

·             надає висновки щодо проєктів законодавчих актів, які стосуються судоустрою, судочинства, статусу суддів, виконання судових рішень та інших питань, пов’язаних із функціонуванням системи судоустрою;

·             надає висновок про наявність чи відсутність у діяннях, у яких звинувачується Президент України, ознак державної зради або іншого злочину; вносить за зверненням Верховної Ради письмове подання про неспроможність виконання Президентом своїх повноважень за станом здоров’я;

·             звертається до Конституційного Суду України щодо конституційності законів, інших правових актів, а також щодо офіційного тлумачення Конституції України;

·             забезпечує однакове застосування норм права судами різних спеціалізацій у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом;

·             забезпечує апеляційні та місцеві суди методичною інформацією з питань правозастосування;

·                                 здійснює інші повноваження, визначені законом.

Під час вибору правової норми, що має застосовуватися до спірних правовідносин, суд зобов’язаний ураховувати висновки Верховного Суду України, викладені в рішеннях, ухвалених за результатами розгляду заяв про перегляд судового рішення.

Отже, суб’єкти адміністративного права мають організовувати свою діяльність з огляду на положення рішень Верховного Суду України*.*

6.Неформалізовані квазіджерела адміністративного права

Разом із джерелами адміністративного права, які мають форму документа, тобто є формалізованими, виокремлюють і *неформалізовані джерела* (*квазіджерела)*, в яких також можуть міститися норми адміністративного права.

Так, у Рішенні Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р. №15-рп/2004 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м’якого покарання) наголошується, що «верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема в закони, які за своїм змістом мають бути наповнені передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема *норми моралі, традиції, звичаї* тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Усі ці елементи права об’єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України».

Нині про норми моралі, традиції та звичаї як джерела права згадується переважно в галузях приватного права. Так, у ст. 7 Цивільного кодексу України встановлюється, що цивільні відносини можуть регулюватися звичаєм, зокрема звичаєм ділового обігу.

*Звичай* - це правило поведінки, яке не встановлене актами цивільного законодавства, проте є усталеним у певній сфері цивільних відносин*.*

Норми адміністративного права можуть міститися в неформалізованих джерелах. За сучасного стану нормативного регулювання діяльності публічної адміністрації для неформалізованих джерел адміністративного права залишається доволі небагато місця, проте це не виключає можливості їх існування.

Для визнання норм моралі, традицій та звичаїв джерелами адміністративного права необхідними є такі передумови:

•     *об ’єктивнии елемент* - їх тривала та загальна практика застосування;

•    *суб Єктівний елемент* - загальна переконаність у тому, що їх застосування є правомірним;

•    *змістовна візначеність* - можливість їх формулювання у вигляді юридичної норми.

До переліку неформалізованих джерел адміністративного права належить *правова доктрина* - система основоположних поглядів правознавців, що визначають стратегічні перспективи правового розвитку держави, науково обґрунтовують важливі проблеми права з метою більш ефективного їх вирішення, безпосередньо орієнтують на практичну дію та можуть поставати як регулятор суспільних відносин.

Визнання правової доктрини джерелом адміністративного права стало об’єктивною потребою, зокрема після набуття чинності КАС України, який містив чималу кількість абсолютно нових для вітчизняних правозастосовників категорій (адміністративна угода, [суб’єкт владних повноважень](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26970&displayformat=dictionary" \o "Глосарій Адміністративне право: Суб’єкт владних повноважень), [публічна служба](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26964&displayformat=dictionary" \o "Глосарій Адміністративне право: Публічна служба) тощо), які потрібно було б покладати в основу відповідних судових та/або адміністративних рішень. За відсутності законодавчого тлумачення змісту цих понять суб’єкти правозастосування користувалися правовою доктриною.

Правова доктрина як [джерело адміністративного права](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26930&displayformat=dictionary" \o "Глосарій Адміністративне право: Джерело адміністративного права) може застосовуватися в таких ситуаціях:

•   існування прогалин у позитивному праві, оскільки саме правові ідеї є фундаментом права, його основою і мають велике значення для процесу тлумачення права;

•   розроблення проєктів нормативних актів та їх ухвалення (затвердження);

•    ухвалення рішень Конституційним Судом України;

обґрунтування судового та/або адміністративного рішення (вживаючи формулювання «відповідно до панівної в науковій літературі думки»).