

РЕЦЕНЗІЇ

Р. А. Калюжний,
доктор юридичних наук, професор

В. К. Колпаков,
доктор юридичних наук, професор

ФУНКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: СТАНОВЛЕННЯ СУЧАСНОЇ КОНЦЕПЦІЇ

Динамізм еволюції адміністративного права – фундаментальної юридичної галузі, засобами якої формуються, охороняються і захищаються публічні правовідносини, організується і забезпечується функціонування публічної адміністрації (публічне адміністрування) – спонукає до системного наукового пошуку і оновлення галузевих концептуальних положень відповідно до сучасних закономірностей розвитку суспільства і держави.

Помітним кроком у цьому напрямку стало видання монографії Ю. В. Пирожкової «Функції адміністративного права: генеза, теоретичний, нормативний та праксеологічний аспекти»³.

З цього приводу підкреслимо, що проблематика галузевих функцій постійно привертає увагу дослідників, оскільки від розуміння їх змісту і видової різноманітності багато в чому залежить ставлення до інших елементів теорії адміністративного права. Певною мірою можна стверджувати, що функції віддзеркалюють ідеологію адміністративного права, сприяють правильному визначенню його ролі як у правовій системі і системі права, так і в процесах державотворення, еволюційного розвитку правових відносин, втілення демократичних принципів взаємодії влади і суспільства, а також держави з місцевим самоврядуванням, громадськими формуваннями, органами самоорганізації населення, громадянами, іноземцями, особами без громадянства.

Таким чином, монографія присвячена одній із найбільш актуальних і цікавих теоретичних проблем сучасної юридичної науки, а саме створенню теорії функцій адміністративного права. Вона є однією із перших спроб комплексно, з позицій системного підходу, дослідити і охарактеризувати теорію функцій важливої юридичної галузі в контексті трансформації її предмету, виявити основні проблеми їх ефективної реалізації, що дозволило запропонувати функціональну концепцію адміністративного права, обґрунтувати низку нових теоретичних положень і висновків, надати практичні рекомендації та пропозиції з досліджуваних питань.

Авторкою запропоновано алгоритм аналізу наявних у науці підходів щодо змісту та особливостей розуміння категорій: «функція» (від базового математичного до специфічного галузевого), «функція права» (від визначення у понятійному апараті юридичної науки на початку ХХ ст. до сьогодення), «галузева функція права».

Концептуальні положення функцій адміністративного права досліджено, по-перше, крізь призму соціального призначення права, по-друге, «зведення» їх змісту до основних напрямів впливу права на суспільні відносини.

З огляду на розуміння адміністративного права як однієї з фундаментальних галузей публічного права, запропоновано розглядати поняття «галузева функція у публічному праві» та «функція адміністративного права» як дві самостійні категорії.

Вперше обґрунтовано потребу доктринального дослідження функцій адміністративного права у зв'язку з новим розумінням галузевого предмета, який утворюють системи суспільних відносин: а) публічного управління; б) адміністративних послуг; в) відповідальності публічної адміністрації за

³ Пирожкова Ю. В. Функції адміністративного права: генеза, теоретичний, нормативний та праксеологічний аспекти / Ю. В. Пирожкова. – Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2016. – 548 с.

неправомірні дії або бездіяльність; г) відповідальності суб'єктів суспільства (індивідуальних і колективних) за порушення встановленого публічною адміністрацією порядку і правил [1, с. 20].

Звертається увага на те, що в правовій науці відсутнє визначення системи функцій адміністративного права. Відповідно до цього обґрунтовано доцільність системного підходу та вперше здійснено розгляд системи функцій адміністративного права як упорядкованої сукупності взаємопов'язаних та взаємодіючих структурованих інтегративних елементів (функцій адміністративного права) та зв'язків між ними, які забезпечують її цілісність й поділяються на зовнішні та внутрішні. Встановлено, що зовнішні горизонтально-лінійні зв'язки реалізуються між взаємозалежними елементами системи – однопорядковими функціями адміністративного права відповідного рівня, вертикально-ієрархічні внутрішні зв'язки - в межах їх структурних компонентів – підфункцій. Зазначено, що динамічність та відкритість системи галузевих функцій забезпечують її структурні перетворення як у разі зміни галузевого предмета, так і внаслідок модифікації інших галузей права та впливу міжнародних правових процесів.

Відправною точкою для конструювання сучасної моделі системи галузевих функцій обрано нове наукове осмислення генезису та інституалізації адміністративного права [2] та класифікаційний розподіл функцій галузі. На цих підставах запропоновано авторську модель системи функцій адміністративного права, ієрархічними рівнями якої є: підсистема першого рівня – базові, юридичні функції галузі (регулятивна, охоронна та процедурна); підсистема другого рівня – загальносоціальні (економічна, політична, культурна, ідеологічна, виховна, інформаційна) та підсистема третього рівня – міжгалузеві (аналітико-прогностична, організаційно-координаційна та синергетична галузеві функції). Охарактеризовано зв'язки між функціями та між підсистемами функцій. Доведено, що всі вищезазначені елементи об'єднуються відповідними зв'язками та утворюють єдине ціле – систему функцій адміністративного права, що інтегрується до загальної системи функцій права.

Доведено, що модифікація її змістового «наповнення» зумовлена, перш за все, трансформацією галузевого предмета – появою нових відносин, що потребують нормативно-правової регламентації, реальним зростанням та превалюванням «публічно-сервісних» (обслуговуючих) відносин (адміністративні послуги, адміністративні процедури, адміністративні договори тощо), євроінтеграційною спрямованістю державотворчих процесів в Україні, що вимагає якісно нового, такого, що відповідає вимогам часу та європейським стандартам адміністративно-правового регулювання, що дозволило обґрунтувати висновок про суттєве розширення «обслуговуючого» складника зазначеної функції на сучасному етапі розвитку адміністративного права.

Автором зазначено, що регулятивна функція адміністративного права реалізується з урахуванням усіх складників механізму адміністративно-правового регулювання: норм права, актів застосування норм права, правовідносин. На підставі проведеного аналізу адміністративного законодавства дисертантом сформульовано низку конкретних пропозицій та рекомендацій до чинного вітчизняного законодавства, що спрямовані на підвищення ефективності реалізації регулятивної функції у сфері публічного адміністрування. З урахуванням притаманних галузевим функціям права інтегративних властивостей визначено перелік специфічних ознак регулятивної функції адміністративного права, які зумовлюють своєрідність її ресурсу, а також сформульовано авторське визначення дефініції «регулятивна функція адміністративного права».

Автором вказано, що основними засобами реалізації охоронної функції виступають заборона та примус, які передбачають як попереджувальний вплив на суб'єктів адміністративного права з метою утримання від дій, які порушують інтереси особи, суспільства, держави (реалізація превентивної підфункції), так і безпосередній вплив на особу, її правовий стан у разі вчинення протиправного діяння (прояв каральної підфункції), її матеріально-майновий стан (реалізація компенсаційної підфункції).

Окрему увагу в роботі приділено дослідженню інтегративних ознак охоронної функції галузі. Метод компаративного аналізу дозволив визначити та детально проаналізувати перелік унікальних ознак охоронної функції адміністративного права порівняно з охоронними функціями інших галузей права: специфічна сфера реалізації, що не обмежується лише «класичними» адміністративно-деліктними

відносинами (з притягненням до адміністративної відповідальності), а й спрямована на перспективу – превенцію та припинення порушень з метою зменшення можливих шкідливих наслідків та захист особи від протиправних діянь; наявність досить широкого кола різноманітних суб'єктів прийняття адміністративно-охоронних норм, що зумовлює множинність та розмаїття джерел їх фіксування (кодекси, закони, правила тощо, причому зазначена тенденція зберігається і в численних сучасних зразках перспективної кодифікованої адміністративно-деліктної нормотворчості); орієнтація на врегулювання відносин за участю як фізичних, так і юридичних осіб; сфера застосування модифікується як у співвідношенні з власне галузевими функціями (перш за все регулятивною), так і відповідно до змін охоронного складника інших галузей права та зовнішніх факторів впливу внаслідок «європейської правової стандартизації». З урахуванням наведених особливостей сформульовано авторське визначення охоронної функції адміністративного права.

У роботі наголошено, що максимально повно охоронна функція реалізується в адміністративно-деліктних відносинах. У цьому контексті звернено увагу на те, що оновлення українського адміністративно-деліктного законодавства має бути спрямоване на підвищення захищеності громадян та інтересів держави від протиправних посягань, превенцію правопорушень, стимулювання правомірної поведінки. Автором підтримано точку зору про нагальну необхідність прийняття Кодексу про адміністративні проступки України як принципово нового кодифікованого акта, що враховує всі останні досягнення галузевої правової доктрини, реалії і потреби нормотворчості та правозастосування.

Автором піддано ґрунтовному аналізу витоки фактичного існування галузевої процедурної функції та підкреслено, що жодна галузь вітчизняного права, окрім адміністративного, не має такого «взаємопроникнення» обслуговуючого характеру в інші галузі, з виходом за межі свого матеріального права. На підставі аналізу відповідної наукової джерельної бази зроблено висновок, що хоча у зазначеному формулюванні процедурна функція ніколи не виділялась, починаючи з 50-х рр. ХХ ст. намітилася певна тенденція щодо дослідження суміжних питань, які виникають між адміністративним, фінансовим, колгоспним та господарським правом. При цьому зазначено, що визнання процедурної функції усуває наукові дискусії щодо появи нових галузей – адміністративно-господарського, адміністративно-земельного, адміністративно-екологічного, адміністративно-культурного права тощо, адже фактично йдеться про процедурну функцію адміністративного права.

Окрема увага приділяється інтегративним ознакам процедурної функції, серед яких виокремлено: зовнішньооб'єктне спрямування; зовнішньосервісний вектор орієнтації; перспективна спрямованість на забезпечення впорядкування та узгодженості, оптимальної гармонійності й ефективності публічно-сервісних відносин, їх відповідності основоположним європейським принципам реалізації адміністративних процедур; є взаємодоповнюючим однопорядковим елементом усієї системи функцій галузі, який у її межах взаємодіє з іншими функціями за допомогою внутрішніх зв'язків горизонтального характеру; своєрідність форм нормативної визначеності, які у сукупності формують ресурс процедурної функції адміністративного права.

У роботі запропоновано авторський варіант визначення процедурної функції адміністративного права. Зважаючи на необхідність упорядкування публічно-сервісних відносин, приведення їх у відповідність до основоположних європейських принципів реалізації адміністративних процедур, обґрунтовано пропозиції щодо доцільності прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України, його змісту, проведено порівняльний аналіз їх із наявними зразками проектної нормотворчості.

При висвітленні змісту економічної функції зазначено, що сьогодні вона набуває особливої ваги серед загальносоціальних функцій галузі. Її актуальність визначається шляхом аналізу векторів регулювання в економічній сфері: забезпечення стратегічних пріоритетів розвитку національної економіки та упорядкування зовнішньоекономічних відносин (регулювання матеріальних благ; упорядкування суспільних відносин, які виникають між суб'єктами економічної діяльності; стимулювання розвитку окремих галузей і виробництв, сфер економічного розвитку; залучення іноземних інвестицій; ціноутворення, гарантування настання негативних наслідків для порушників тощо); спря-

мування на відносини власності шляхом визначення тих сфер економіки, які формують об'єкт недержавної власності та механізм її набуття (приватизація, антимонопольне регулювання (створення конкурентного середовища) та чітке закріплення статусу суб'єктів державної власності); соціальна орієнтація економіки (стимулювання ініціативи та підприємництва господарюючих суб'єктів, оптимізація соціальних витрат тощо).

Докладний аналіз низки наукових праць дозволив довести, що, завдяки економічній функції адміністративне право визначає пріоритетні напрями публічної економічної політики як підґрунтя для спрямування публічного, адміністративно-правового регулювання в економічній сфері суспільних відносин як у позитивному, так і в деліктному відношеннях. При цьому встановлено, що основні орієнтири економічної функції зумовлюються закономірностями ринкових відносин, а нормативна модель реалізації – публічною економічною політикою.

Зроблено висновок, що економічна функція адміністративного права впливає на суспільні відносини за кількома напрямками, тому не є однорідною за своєю структурою, серед елементів якої у монографії виділяються й детально аналізуються стимулюючий, розподільчий та забезпечувальний її складники.

Досліджено соціальні та ціннісні аспекти політичної функції адміністративного права, ознаки, характер взаємозв'язків з іншими галузевими функціями, форми реалізації та фактори, що впливають на її ефективність. Підкреслено, що, реалізуючи політичну функцію, адміністративне право вибудовує нову парадигму суспільного розвитку України в епоху глобалізації та євроінтеграції, забезпечуючи правове підґрунтя для успіху держави у світовому політичному, економічному та інформаційному просторі.

З огляду на інтеграційний взаємозв'язок права та політики як соціальних регуляторів, автором доведено їх взаємообумовленість. Аргументовано залежність змісту зазначеної функції від пріоритетних політичних векторів розвитку суспільства та окреслено її специфіку.

На підставі аналізу сутності сучасних орієнтирів реалізації політичної функції зроблено висновок про те, що обрання Україною європейського вектору політичного розвитку вплинуло на модифікацію основних ціннісних орієнтирів функції, зумовило сприйняття вітчизняним адміністративним правом європейських стандартів у сфері публічного адміністрування, забезпечило принципово нове підґрунтя адміністративно-правового регулювання публічного адміністрування, появу нових джерел адміністративного права (міжнародних нормативно-правових актів – міжнародних конвенцій, міжнародних договорів та директив; правових актів ЄС, Рішень Європейського суду з прав людини, судової практики), суттєве розширення сфери застосування диспозитивного методу (надання адміністративних послуг, укладання адміністративних договорів тощо).

У роботі зроблено акцент на тому, що адміністративне право максимально наближене до міжнародного, тому внаслідок модифікації політичної функції галузі відбувається поширення зовнішніх форм прояву інструментарію «м'якого права» як альтернативного засобу регулювання (зокрема, доктрини, концепції, стратегії, послання тощо; інтерпретаційні акти (правові позиції Верховного Суду України, офіційні відомчі роз'яснення тощо); акти локального саморегулювання недержавних спілок та асоціацій (Правила етичної поведінки державних службовців, Кодекс суддівської етики тощо), які не належать до офіційних джерел адміністративного права, формально не є юридично обов'язковими, але мають свій прояв у складній системі адміністративно-правового регулювання.

У результаті аналізу змістового наповнення політичної функції галузі зроблено висновок про її інтегративні ознаки (багатовекторність, мобільність, прогностичний характер). Враховуючи взаємозв'язок зазначеної функції з усіма елементами системи галузевих функцій, автор доводить, що політична функція адміністративного права виступає базисом для нормативного регулювання, охорони та обслуговування суспільних відносин.

У контексті з'ясування сутності та місця ідеологічної функції у роботі піддано детальному аналізу її ціннісні орієнтири. Встановлено, що трансформація галузевого предмета вплинула на зміну базових цілей та цінностей ідеологічної функції у відносинах між владою і суспільством, публічними інститутами та соціальними спільнотами, соціальними групами та громадянами, відбулися кардинальні

зміни ідеологічних відносин у системі суб'єктів публічного адміністрування, призначення яких було переорієнтовано з «управлінського» складника на обслуговування прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб.

У результаті проведеного аналізу ознак виховної функції права, зважаючи на динаміку перетворень у соціально-економічній та політико-правовій сферах, модифікацію предмета адміністративного права, зроблено висновок про необхідність переоцінки стратегії виховної функції галузі, адже реалізація цінностей демократії, правової держави і громадянського суспільства є неможливою без самоорганізації та соціальної активності громадян, належного рівня їхньої політико-правової культури і правосвідомості. Виходячи з широкого спектру її впливу на суспільні відносини через стимулювання (позитивне – заохочення, негативне – відповідальність), превенцію, компенсацію, заборону, примус, дисертантом формулюється визначення виховної функції адміністративного права й відповідні рекомендації до вітчизняного законодавства щодо вдосконалення її ресурсу.

В роботі проаналізовано ознаки інформаційної функції галузі як інтегративної категорії, її взаємозв'язки з іншими елементами системи галузевих функцій, запропоновані пропозиції щодо оптимізації реалізації її складників у т. ч. шляхом внесення змін до чинного законодавства.

На підставі проведеного дослідження запропоновано концептуальні засади удосконалення ефективності реалізації функцій адміністративного права та обґрунтовано потребу розроблення Функціональної концепції адміністративного права.

Таким чином, дослідженням Ю. В. Пирожкової встановлено, що саме зв'язок предмета та функцій адміністративного права концентрує змістовні аспекти галузі. Доведено, що подальше принципове переосмислення функцій адміністративного права вимагає їх осмислення з точки зору нового розуміння галузевого предмета, адже його переорієнтація з управлінських пріоритетів (які, безумовно, зберігають свою значимість) на особистість, її інтереси, трансформація базових моделей адміністративно-правових відносин зумовили трансформацію стратегічних векторів галузевих функцій від тотального регулювання та охорони до соціального обслуговування і контролю.

Література

1. *Курс адміністративного права України: підручник* / В. К. Колпаков [та ін.]; спец. ред.: В. К. Колпаков [та ін.]; Нац. акад. внутр. справ – 2-ге вид., перероб. і допов. – К.: Юрінком Інтер, 2013. – 872 с.

2. *Колпаков В. К. Генезис та інституалізація адміністративного права* / В. К. Колпаков, О. А. Гусар // *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України: [матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф., м. Одеса, 12 жовтня 2016 р.]*. – Одеса: ОДУВС, 2016. – С. 10-18.

References

1. *Kurs administratyvnoho prava Ukrainy: pidruchnyk* / V. K. Kolpakov [ta in.]; spets. red.: V. K. Kolpakov [ta in.]; Nats. akad. vnutr. sprav – 2-he vyd., pererob. i dopov. – K.: Yurinkom Inter, 2013. – 872 s.

2. *Kolpakov V. K. Henezys ta instytualizatsiya administratyvnoho prava* / V. K. Kolpakov, O. A. Husar // *Stan ta perspektyvy rozvytku administratyvnoho prava Ukrainy: [materialy III Mizhnar. nauk.-prakt. konf., m. Odesa, 12 zhovtnya 2016 r.]*. – Odesa: ODUVS, 2016. – S. 10-18.