

МІЖГАЛУЗЕВІ ФУНКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: ПРИРОДА ТА ПАРАМЕТРИ РЕАЛІЗАЦІЇ

Багатогранність та специфіка галузі адміністративного права, множинність її властивостей обумовлюють багатоаспектність її функціонального призначення. З метою найбільш повного та глибокого розуміння функцій адміністративного права як правового явища необхідно розкрити природу, сутність та призначення міжгалузевих функцій як елемента системи функцій галузі, серед яких доцільно виділити прогностичну, організаційно-координаційну та синергетичну функції.

Ключові слова: система функцій адміністративного права, міжгалузеві функції, параметри реалізації, прогностична функція, організаційно-координаційна функція, синергетична функція адміністративного права.



**Пирожкова
Юлія
Володимирівна,**

*к. ю. н., доцент,
докторант
Запорізького
національного
університету*

Постановка проблеми. З огляду на те, що адміністративне право виділяється в правовій системі України як один із найбільш важливих і фундаментальних елементів, що відіграє особливу роль в організації суспільних відносин, спрямованих на забезпечення виконання відповідних завдань держави [1, с. 126], практично всі сфери суспільних відносин, навіть ті, які регулюються іншими галузями права (зокрема, конституційним, кримінальним, фінансовим, господарським, трудовим, тощо), так або інакше відчувають на собі державно-владний вплив адміністративного права [2, с. 57], актуалізується необхідність наукового аналізу природи та специфіки реалізації його міжгалузевих функцій.

Стан дослідження проблеми. Характеризуючи теоретичну основу дослідження, варто зазначити, що функції права були і є предметом досліджень у вітчизняній і зарубіжній науці. Такі наукові пошуки здійснюються як теоретиками права, так і науковцями, які представляють галузеві юридичні науки. Про це свідчать фундаментальні розробки вітчизняних вчених: В. Копейчикова, М. Логвінова, О. Миронець, Л. Одегова, О. Олійник, Н. Оніщенко, І. Ситар, О. Скакун, а також зарубіжних науковців: С. Алексеева, М. Байтіна,

В. Лазарева, А. Матузова, Т. Радько, В. Синюкова, І. Фарбера та інших. Попри це, варто зазначити, що аналіз сучасних наукових, навчальних джерел свідчить, що у виділенні, описуванні та визначенні потенціалу окремих функцій адміністративного права, їх системи і досі переважає хаотичність та фрагментарність. В умовах сучасних реформацийних державотворчих та правотворчих процесів, кардинального перегляду змісту, призначення права, запровадження нових галузей, підгалузей та інститутів, оновлення законодавства актуалізується питання щодо формування галузевого методологічного інструментарію. Метою наукової статті є аналіз природи та параметрів реалізації міжгалузевих функцій адміністративного права як елемента системи функцій галузі.

Виклад основного матеріалу.

Аналіз переліку міжгалузевих функцій адміністративного права, зважаючи на справедливе зауваження М. Твена, «...хто не знає, куди прямує, той дуже здивується, потрапивши не туди...», доцільно розпочати з прогностичної функції галузі, сутність якої полягає в правовому прогнозуванні, підґрунтям якого є правовий моніторинг, кінцевим результатом — стратегічне планування. Зазначена міжгалузева функція наочно ілюструє взаємозалежність ефективного сучасного законотворення в різних галузях вітчизняного права саме від реалізації аналітично-прогностичної функції адміністративного права, кінцевим продуктом якої є передбачення певного розвитку подій як позитивного, так і негативного

характеру. Підтримуючи цілком справедливу думку О. Німко, що ця функція дозволяє «зазирнути у майбутнє» і цим надає всьому регулюванню наукової обґрунтованості та перспективності, і її результатом є прогноз, тобто пропозиція щодо здійснення конкретного виду діяльності, необхідного для успішного виконання інших функцій (організації, регулювання, контролю тощо) [3, с. 106], характерними ознаками аналітично-прогностичної функції адміністративного права є: спрямованість у майбутнє, що створює основу для дій, запланованих на перспективу; зазначеною функцією забезпечується адміністративно-правове аналітичне прогнозування, шляхом реалізації правового проектування, програмування (наприклад, питання антикорупційної стратегії та пріоритети державної антикорупційної політики до 2018 року, реалізація яких створить основу для подальших реформ у цій сфері, дасть змогу усунути одну з основних причин незадовільного стану справ у сфері антикорупційної політики в Україні, якою є фрагментарність і недосконалість законодавчої та інституційної антикорупційної інфраструктури, визначено в Постанові КМУ від 29.04.2015 р. № 265 «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки), планування (наприклад, з метою визначення базових принципів, стратегічних напрямів, цілей та завдань розвитку Державної фіскальної служби України, виконання яких забезпечить реалізацію державної податкової та митної політики,

адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування з врахуванням сучасних тенденцій та особливостей розвитку України в перспективі до 2018 року, затверджено Наказом ДФС України від 12.02.2015 р. № 80 як «Стратегічний план розвитку ДФС України на 2015-2018 роки»; Стратегія державної кадрової політики на 2012–2020 роки, схвалена Указом Президента України від 01.02.2012 № 45, тощо). Прогностична функція галузі за своєю сутністю орієнтована на досягнення перспективних цілей суспільства в правовій площині, правовий інструментарій спрямований на здійснення вибору найкращого варіанта розвитку подій за наперед заданими критеріями. Так, невід'ємною складовою стратегічних перетворень, започаткованих в Україні, є наближення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування до європейських принципів, які висуваються до країн-кандидатів на вступ до ЄС, а також принципів «належного врядування», які закріплені рішеннями Ради Європи. Ратифікувавши Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, Україна отримала інструмент для втілення своїх перетворень. Комплексні системні зміни законодавства та послідовні кроки в імплементації законодавства в процесі державного регулювання покладені в основу Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року

[5]. Стратегія визначає проблеми, які потребують розв'язання, мету, шляхи реалізації, індикатори реформи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, та містить комплекс першочергових завдань і заходів, спрямованих на забезпечення розвитку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Революція гідності та боротьба за свободу України створили нову українську ідею — ідею гідності, свободи та майбутнього. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», схвалена Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5, визначає мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України [6], тощо.

Організаційно-координаційна функція адміністративного права, на відміну від аналітико-прогностичної, спрямована на адміністративно-правові відносини, які реалізуються «в режимі реального часу». Основною метою зазначеної функції є упорядкування організаційно-управлінської діяльності суб'єктів (державних і недержавних органів і організацій, державних правоохоронних органів), тобто організація взаємодії між ними, для забезпечення узгодженості, оптимальної гармонійності й ефективності публічного адміністрування в певній сфері суспільних відносин. Можливість координуючого впливу обумовлена владними повноваженнями суб'єкта. Крім того, координацію можна здійснювати лише для вирішення загальних, спільних завдань.

Необхідно підтримати слушне зауваження М. Бубрики, який цілком справедливо зауважує, що «...можливість координуючого впливу обумовлена владними повноваженнями суб'єкта. Крім того, координацію можна здійснювати лише для вирішення загальних завдань... Окремі аспекти, властиві тим чи іншим органам, предметом координації бути не можуть [7, с. 44]. Реалізація зазначеної функції адміністративного права обумовлена чітким визначенням точної, конкретної, реальної мети, яку можливо досягнути у визначений термін. Метою координації є підвищення ефективності діяльності на основі об'єднання зусиль, спрямованих на реалізацію повноважень, властивих кожному з органів управління, усунення дублювання й паралелізму в їх роботі.

Стосовно природи синергетичних функцій адміністративного права (від грецького — *synergetikos* — спільний) А. Васильєв та С. Карбовський цілком справедливо зауважують на необхідності визначення місця та реальних взаємозв'язків цієї галузі права як підсистеми загальної правової системи України з іншими правовими галузями. Зважаючи на те, що з адміністративним правом так чи інакше «тісно співпрацюють» інші правові галузі, причому «...найбільш інтенсивною така співпраця є там, де для належного регулювання відповідних областей чи сфер суспільних відносин не вистачає можливостей тієї чи іншої галузі права, тому і виникає необхідність використання норм різних галузей права з тим, щоб забезпечувати адекватне правове регулювання та розвиток відповідних

суспільних відносин у бажаному для держави напрямку. Адміністративне право при цьому виконує роль «цементуючої субстанції», яка забезпечує необхідні зв'язки та взаємодію між нормами різних галузей права, які функціонують у визначеному ним правовому режимі...» [1, с. 129–130]. Так, наприклад, адміністративне право «інтенсивно співпрацює» з кримінальним правом, адже обидві галузі, по-перше, зближують завдання — виконання охоронних функцій та, по-друге, мають спільну належність до системи публічного права. Охоронна функція адміністративного права виявляється, перш за все, у процесі взаємодії між інститутами адміністративної та кримінальної відповідальності, які разом створюють відповідну захисну оболонку для досить широкого кола суспільних відносин [1, с. 131], більше того, адміністративну відповідальність інколи розглядають як профілактичний засіб щодо багатьох видів злочинних діянь, за які передбачена відповідальність [8, с. 72]. Тісний зв'язок і взаємодія адміністративного та кримінального права також обумовлюється процесом декриміналізації, відповідно до якого відбувається визнання на державному рівні втрати криміналізованим діянням суспільної небезпечності, відсутність необхідності подальшої боротьби з ним за допомогою Кримінального кодексу України та виключення норм, що передбачають відповідальність за його вчинення, з чинного закону про кримінальну відповідальність. На сьогодні питання про декриміналізацію набуває особливого значення у зв'язку із

запровадженням у Кримінальному процесуальному кодексі України від 13.04.2012 № 4651 — нового інституту матеріального кримінального права — «кримінальне правопорушення», складовою якого є кримінальний проступок. Це передбачає необхідність широкої декриміналізації, тобто звуження сфери кримінально-правового регулювання шляхом переведення частини криміналізованих діянь із категорії злочинів до категорії кримінальних проступків або переведення їх в розряд адміністративних, дисциплінарних чи цивільно-правових деліктів, тобто пом'якшення відповідальності. Так, Законом України від 15.11.2011 р. № 4025 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності» [9] були виключені з Кримінального кодексу України діяння, передбачені ст. 202, 203, 207, 208, 214, 215-221, 223, 225, 226, 228, 234, 235, що у свою чергу призвело до доповнення статтями КУпАП — 135-1, 162-1, 162-2, 162-3, 164-15, 164-16, 166-14 – 166-18, 171-2 та 189-3, якими внаслідок декриміналізації відповідних злочинів шляхом переводу їх до адміністративних проступків передбачено адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері господарювання.

Виразними є зв'язки, які існують між адміністративним правом і так званими «спеціальними» галузями права (трудовим, фінансовим, земельним, господарським, митним правом), а також «комплексними» галузями, до яких належать банківське, бюджетне, житлове право.

У якості характерного прикладу такого взаємозв'язку можна навести взаємодію адміністративного права з фінансовим. Традиційно до інститутів, що становлять основу фінансового права, відносять бюджетне право, інститут формування державних доходів, інститут державних видатків тощо [10, с. 21]. Норми ж адміністративного права визначають засади відповідальності за порушення в зазначених сферах. Так, наприклад, Законом України від 15.03.2016 р. № 1022 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей подання службовими особами декларацій про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру у 2016 році» передбачено зміни щодо відповідальності за порушення службовими особами процедури декларування доходів. Відповідно до ст. 172-6 КУпАП за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, передбачено адміністративну відповідальність. Отже, модель правомірної поведінки — реалізація норм фінансового права, а регламентація застосування відповідальності — це вже сфера адміністративного права.

Слід відмітити зв'язки адміністративного права з трудовим, предмет якого в загальному вигляді становлять суспільні трудові відносини, які виникають із застосування робітниками й службовцями здатності до праці в суспільному виробництві, відносини щодо працевлаштування, колективні правові відносини та відносини щодо матеріального забезпечення

робітників та службовців у разі тимчасової або постійної втрати працездатності [11, с. 20]. Трудові відносини як добровільний юридичний зв'язок між працівником і роботодавцем є серцевиною предмета трудового права, службові ж відносини, що регламентують діяльність державних службовців — сфера адміністративного. Ілюструючи взаємозв'язок адміністративного права з трудовим, не можна залишити поза увагою і той факт, що в будь-якому випадку, навіть для відносин «роботодавець-працівник», саме адміністративне право визначає процедуру притягнення до дисциплінарної відповідальності (хоча норми, якими встановлюється дисциплінарне стягнення містяться в трудовому праві).

Зв'язок адміністративного права із земельним є очевидним і давно визнаним. Значна кількість нормативно-правових актів містять адміністративно-правові та земельно-правові норми. Такі норми наявні насамперед в актах, що визначають компетенцію органів управління, які здійснюють повноваження в галузі земельних відносин, порядок реалізації окремих функцій управління, засади застосування адміністративної відповідальності за земельні правопорушення, засади адміністративного захисту прав на землю тощо. Взаємодія адміністративного права із земельним реалізується в адміністративно-правовому забезпеченні ефективного використання, відтворення та охорони земель різних категорій, у правовому закріпленні положень про адміністративну відповідальність за земельні правопорушення.

Висновки. Таким чином, зважаючи на вищевикладене, розробка проблематики міжгалузевих функцій адміністративного права дозволить не тільки збагатити та поглибити наукові уявлення сучасної теорії функцій адміністративного права, але й вплине на підвищення ефективності діючого законодавства, забезпечить його внутрішню логічність та змістовну узгодженість. Так, оптимізація правового регулювання сприятиме ефективна реалізація прогностичної функції, яка охоплює моделювання розвитку запланованих дій та аналітичних висновків щодо доцільності їх проведення. Правильний прогноз адміністративно-правового розвитку певних подій та явищ, а також наслідків управлінських рішень здатний у цілому підвищити ефективність як правотворчої діяльності, так і правозастосування в різних галузях права. Організаційно-координаційна функція галузі, спрямована на оптимізацію діяльності суб'єктів публічного адміністрування шляхом об'єднання їх спільних зусиль, на усунення (запобігання) дублювання повноважень під час виконання професійних завдань та функцій, сприятиме вдосконаленню діяльності суб'єктів публічного адміністрування. Оскільки в «чистому вигляді» на сьогодні практично не існує жодна галузь права, у кожній знаходиться місце для відповідних адміністративно-правових норм, ефективна реалізація синергетичної функції адміністративного права дозволить суттєво підвищити якість правового регулювання різноманітних суспільних відносин.

Список використаних джерел:

1. Васильєв А. С. До питання про правову природу і роль синергетичних функцій адміністративного права: постановка проблеми / А. С. Васильєв, С. Г. Карбовський // Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України. — 2014. — № 1. — С. 125–134.
2. Васильєв А. С. Административное право Украины / А. С. Васильев. — Х. : Одиссей, 2003. — 288 с.
3. Німко О. Б. Адміністративно-правове регулювання державного молодіжного житлового кредитування : дис. ... к. ю. н.: 12.00.07 / О. Б. Німко. — К., 2008. — 201 с.
4. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23 березня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 25, ст. 195.
5. Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року: Розпорядження КМУ від 18 березня 2015 р. № 227-р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/476-2009-п>.
6. Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/476-2009-п>.
7. Бурбика М. М. Сутність та особливості координаційної діяльності органів прокуратури у сфері протидії злочинності / М. М. Бурбика // Форум права. — 2011. — № 4. — С. 43–48. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/ejournals/FP/2011-4/11bmmcpz.pdf>.
8. Петков С. В. Теорія адміністративного права: навч. посіб. / С. В. Петков. — Київ : КНТ, 2014. — 304 с.
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності: Закон України від 15.11.2011 р. № 4025. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/476-2009-п>.
10. Самсін І. Л. Податкові правовідносини як різновид фінансово-правових / І. Л. Самсін // Фінансове право. — 2013. — № 2 (24). — С. 21–24.
11. Прокопенко В. І. Трудове право України: підручник / В. І. Прокопенко. — Х. : Фірма «Консум», 1998. — 480 с.

Пирожкова Ю. В. Межотраслевые функции административного права: природа и параметры реализации

Многогранность и специфика отрасли административного права, множественность ее свойств обуславливают многоаспектность ее функционального назначения. С целью наиболее глубокого понимания функций административного права как правового явления необходимо раскрыть природу, сущность и назначение межотраслевых функций как элемента системы функций отрасли, среди которых целесообразно выделить прогностическую, организационно-координационную и синергетическую функции.

Ключевые слова: система функций административного права, межотраслевые функции, параметры реализации, прогностическая функция, организационно-координационная функция, синергетическая функция административного права.

Y. Pyrozhkova. Inter-branch functions of administrative law: nature and conditions of realization

The analysis of modern branch legal scientific sources argues for actualization of the researches related to the necessity of revision and forming the new conceptual approach to clarification of social role and assignment of the certain field of law in the conditions of forming the democratic, social, legal state.

Multifarious nature and peculiarity of administrative law, multiplicity of its functions determine multidimensionality of its functional assignment.

With the purpose of more complete and deep understanding of functions of brunch, it is necessary to expose nature, essence and assignment of its inter-branch functions as an element of the functional system of administrative law, among which it is expediently to distinguish predicted, organizational coordinating, synergetic functions. Scientific development of range problems of inter-branch administrative law functions will allow not only to enrich and deepen scientific conception of modern theory of administrative law functions but also will influence on the increase of efficiency of current legislation, will provide its logic and content co-ordination.

Effective realization of predicted function of administrative law will promote to the substantial increase of efficiency of the legal adjusting. This function embraces the model-based analysis of development of the pre-arranged actions and analytical conclusions about expedience of their realization because their characteristic signs are: an orientation toward the future, that provides basis for the actions pre-arranged on a prospect; providing of administrative legal analytical prognostication, by realization of the legal planning and programming.

Correct prognosis of administrative legal development of certain events and phenomena, and also consequences of administrative decisions are able to optimize both law-making activity and law enforcement in the different fields of law (financial, economic, housing etc.)

Organizational co-ordinating function of administrative law, unlike analytical prognostic, is directed to the administrative legal relations that are realized in "real-time mode".

The main purpose of the mentioned function is an increase of efficiency of public administration subjects' activity on the basis of association of their common efforts directed to the elimination (prevention) of duplication of their plenary powers during implementation of professional tasks and functions.

In condition of its effective realization it is possible to optimize the public administration subjects' activity. As "in pure form" for today any brunch of law is not exist, almost in each one there is a place for corresponding administrative legal norms, that creates ground for realization of its synergetic function, especially this deals with those fields of law, where there is lack of own possibilities for the proper adjusting of corresponding areas or spheres of public relations. An administrative law carries out the role of "cementing substance", that provides necessary relations and co-operation between the norms of the different fields of law, that function in legal mode determined by it.

Effective realization of synergetic function will allow to improve substantially the quality of legal adjusting of public relations arising in the different spheres of public life.

Key words: system of functions of administrative law, inter-branch functions, conditions of realization, predicted function, organizational coordinating function, synergetic function of administrative law.

Стаття надійшла 21 березня 2016 р.