

*Миколенко О.М.,**к.ю.н., доцент,**доцент кафедри кримінального права,
кримінального процесу та криміналістики**Одеського національного університету імені І.І. Мечникова*

ФУНКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Анотація. Стаття присвячена проблематиці використання в юридичній літературі поняття «функції адміністративного права». Пропонується авторське визначення функцій адміністративного права.

Ключові слова: функція, функції адміністративного права, функції науки адміністративного права, регулятивна функція, охоронна функція.

Постановка проблеми. Теорію функцій адміністративного права не можна віднести до числа розроблених і цьому факту є логічне пояснення. Існує ціла низка невирішених теоретичних проблем, які перешкоджають розвитку знань про функції адміністративного права.

По-перше, в науковій і навчальній літературі функція адміністративного права як самостійна наукова категорія не розглядається. Перевага в основному віддається функціям виконавчої влади, точніше кажучи, основним напрямкам державно-управлінської діяльності, змістом якої є практична реалізація цієї гілки державної влади [1, 262-264]. Деякі автори взагалі ототожнюють функції адміністративного права і функції виконавчої влади [2, 46-47].

По-друге, у науці поняття «функція» вживається в різних значеннях. Функції розглядаються в математиці, біології, кібернетиці, соціології, фізиці тощо. У юридичній науці термін «функція» теж вживається в різних значеннях. Так розглядаються «функції права», «функції державних органів», «функції юридичної відповідальності», «функції правових договорів», «функції юридичного процесу», «функції юридичної практики» і ін. Існуюча тенденція до розширення сфери використання поняття «функція» може призвести до того, що з'являться наукові праці, в яких будуть розглядатися «функції правовідносин», «функції статті закону», «функції адміністративного проступку» та ін. Виникає враження, що поняття «функція», втративши

своє постійне значення, кожен раз наділяється новими властивостями, в залежності від сфери свого застосування.

По-третє, визначити та класифікувати функції адміністративного права можна лише в тому випадку, коли уточнено поняття «адміністративне право». Адже адміністративне право можна характеризувати як галузь права, як науку та як навчальну дисципліну. Таким чином, поняття «функція» кожного разу буде набувати свого специфічного змісту, в залежності від того, в якому значенні використовується поняття «адміністративне право».

Аналіз останніх досліджень та виокремлення нерозв'язаних проблем. Функції адміністративного права фрагментарно висвітлені в навчально-методичній літературі у працях В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, Ю.М. Козлова, Ю.М. Старілова та інших видатних вчених України і Росії. Комплексні ж дослідження з цього питання відсутні в юридичній літературі.

Метою написання статті є визначення функцій адміністративного права як галузі права та функцій науки адміністративного права.

Викладення основного матеріалу. В юридичній літературі можна зустріти різні визначення функцій права чи функцій адміністративного права.

Наприклад, функції права іноді визначають як найбільш істотні напрями і сторони його впливу на суспільні відносини, у яких розкривається загальнолюдська і класова природа та соціальне призначення права [3]. Ю.М. Старілов під функціями адміністративного права розуміє основні напрями правового галузевого впливу на суспільні відносини [4, 390]. Ю.М. Козлов визначає функції адміністративного права як основні напрями адміністративно-правового регулювання управлінських суспільних відносин [5, 68].

Загальне визначення поняття «функція» пропонує В. М. Протасов. На його думку, функція — це та діяльність, той вплив, які повинна здійснювати та чи інша система (держава, право, державний орган, наука, теорія і ін.), щоб вирішити поставлені перед нею завдання, досягти своїх цілей [6, 27].

Цікавою з цього приводу є точка зору І.С. Кантафарової, яка зазначає, що вважається доцільним (і в цьому суть запропонованого підходу) просто замінити категорію «функція» на три взаємопов'язані категорії — цілі, засоби і результат. Пояснює І.С. Кантафарова такий підхід до поняття «функція» тим, що воно використовується у більшості сфер знань як інтуїтивно ясний, але формально невизначений термін, що дає можливість вкладати в його зміст різне смислове навантаження. Такі ж категорії як «цілі», «засоби» і «результат» набули за декілька останніх тисячоліть велику онтологічну і логічну розробку (в працях Сократа і Платона, Аристотеля, Августина, Лейбніца, Вольфа, Канта, Фіхте, Гегеля та ін.) [6, 25]. Саме тому І.С. Кантафарова пояснює недоцільність виділення в межах юридичних знань таких самостійних правових категорій як «функція галузі права» чи «функція юридичної відповідальності».

Вважаємо, що від поняття «функція» не слід повністю відмовлятися в юридичній науці. Пропонуємо його розглядати як єдність трьох самостійних понять — «цілі», «засоби досягнення цих цілей» та «результат, який був отриманий і який повинен відповідати поставленим цілям». Якщо результат не відповідає поставленим цілям, то функція вважається не реалізованою.

Таким чином під функцією слід розуміти не «основні напрямки впливу», як це пропонується в юридичній літературі, а «відповідність отриманого результату поставленим цілям та використаним засобам». Тоді функції адміністративного права як галузі права — це відповідність правового стану, який склався у суспільстві в результаті адміністративно-правового регулювання, цілям та засобам адміністративно-правового регулювання. А функції адміністративного права як науки — це відповідність отриманих наукових результатів цілям наукової діяльності та засобам, які були при цьому використані.

Серед науковців відсутня єдність і стосовно класифікації функцій адміністративного права як галузі права. В юридичній літературі виділяють регулятивну та охоронну функції [4, 391], організаційно-структурну і конфліктно-охоронну функції [5, 68], організаційну, регулятивну, захисну функції і функцію самореалізації прав [8, 77-78]. Перша із запропонованих класифікацій є найбільш розповсюдженою в юридичній літературі.

Регулятивна функція адміністративного права набуває свого прояву у впливі на суспільні відносини шляхом встановлення прав, обов'язків, заборон, обмежень, повноважень суб'єктів адміністративного права. Ця функція набуває свого прояву також і в сфері процедурного регулювання відносин, тобто шляхом закріплення в законодавстві правових процедур.

Охоронна функція адміністративного права набуває свого прояву у впливі на суб'єктів суспільних відносин з метою дотримання встановлених чинним законодавством норм. При реалізації охоронної функції може бути використані заходи адміністративної відповідальності, певні адміністративні санкції та інші заходи адміністративного примусу.

При характеристиці певної юридичної науки завжди виникає питання про визначення її функцій [9, 25-31; 10, 12-13].

З цих позицій можна говорити про наступні функції науки адміністративного права: 1) теоретико-пізнавальна; 2) евристична; 3) прогностична; 4) навчально-виховна; 5) практично-прикладна.

Теоретико-пізнавальна функція науки адміністративного права полягає: у вивченні таких правових явищ як «виконавча влада», «адміністративно-правове регулювання», «адміністративна процедура», «адміністративна відповідальність» тощо; у засвоєнні отриманих знань щодо закономірностей виникнення, розвитку і функціонування адміністративного права; у формуванні загальних уявлень про окремі правові явища, обумовлених предметом науки; у констатації існуючого стану адміністративно-правової дійсності.

Евристична функція науки адміністративного права, на відміну від теоретико-пізнавальної функції, означає не засвоєння та систематизацію отриманих знань, а здобуття нових раніше невідомих знань про адміністративне

право. Евристика (зід грецької «heurisko» — відшукую, відкриваю) — мистецтво винаходу; керівництво стосовно того, як методичним шляхом знаходити нове [11, 530].

Прогностична функція науки адміністративного права полягає в передбаченні розвитку державно-правових процесів. На підставі виявлення певних закономірностей та тенденцій наука адміністративного права формулює перспективи на майбутнє шляхом висунення гіпотез та прогнозів. Наприклад, В.М. Сирих зазначає, що прогностична функція юридичної науки яскраво проявляється при визначенні шляхів подальшого розвитку законодавства і практики його застосування. На його думку, можна достатньо точно передбачити успіх нормативно-правових рішень, що проектуються, чи, навпаки, спрогнозувати негативні наслідки їхньої дії. Це залежить від того, наскільки прийняте нормативно-правове рішення враховує та відповідає теоретичним положенням юридичної науки і вимогам законодавчої техніки, а також чи відповідає воно існуючому рівню економічних та культурних відносин у суспільстві [9, 27].

Навчально-виховна функція адміністративного права проявляється у трьох формах.

По-перше, наука адміністративного права повинна стати науковою базою для відповідних навчальних дисциплін та підґрунтям наукового розвитку молодих вчених. Наприклад, В.В. Сорокін, констатуючи плачевний стан юридичної освіти в Російській Федерації, зазначає, що молодий юрист повинен винести з університету не тільки знання, а й правові ідеали. Освічений юрист, на його думку, відрізняється від законознавця, який освоїв лише зміст законодавства шляхом механічного завчання, не кількістю, а якістю знання. Вивчення права комплексно (як систему) дає таке ясне уявлення про нього, яке особа, що вивчила кодекс напам'ять, ніколи не зможе набути. Отже, перед юридичною освітою стоять два завдання: а) прищеплювання студентові систематичного знання про право; б) формування в нього юридичного мислення. Поряд з догматичним знайомством з позитивним правом і технікою його реалізації студентам повинні приживлюватися навички юридичного мислення, осмислення історичного генезису правопорядку і його соціокультурних основ, філософського розуміння права [12].

По-друге, наука адміністративного права сприяє підвищенню рівня правової культури населення, оскільки надає знання щодо їхніх прав та обов'язків в публічних правовідносинах, аргументовано обґрунтовує необхідність та доцільність суворого дотримання і виконання чинних адміністративних норм, озброює прийомами, що дозволяють зрозуміти та тлумачити адміністративні норми.

По-третє, ґрунтуючись на висновках науки адміністративного права, державні органи, засоби масової інформації та громадськість поступово витісняють застарілі погляди на природу і соціальне значення державного службовця, державного управління та адміністративного права в сучасному демократичному суспільстві. Наприклад, все частіше державний службовець сприймається суспільством не як посадова особа, яка наділена владними повноваженнями, а як найманець суспільства задля задоволення його нагальних потреб. Все частіше зустрічаємося з тим, що державний службовець не видає розпорядження, а надає адміністративні послуги населенню тощо.

Практично-прикладна функція науки адміністративного права полягає:

1. В накопиченні теоретичного матеріалу та досвіду практики для формування в законодавстві відповідних адміністративно-правових положень. Цілі правового регулювання, які поставила перед собою держава, можуть бути реалізовані лише за умови підготовки та прийняття досконалих законів і інших нормативно-правових актів, які регламентують взаємовідносини органів виконавчої влади з громадянами та організаціями.

2. В тому, щоб за допомогою загальних уявлень про адміністративно-правові явища надавались певні орієнтири суб'єктам правозастосовної діяльності, а також пояснення, тлумачення та рекомендації учасникам адміністративних правовідносин відносин.

Наприклад, О.О. Івін, характеризуючи практичну значимість науки, зазначає, що наука існує не за ради самої себе, а заради тої користі, яку вона здатна принести суспільству [12, 211]. Але при цьому він підкреслює, що прив'язувати науку до практики і вимагати від неї негайних позитивних результатів небезпечно. Не стільки теоретична та пізнавальна зацікавленість вченого, оскільки потреби

суспільства стимулюють постійний розвиток науки. Тому наука існує в першу чергу для того, щоб забезпечити ефективність практики людей.

Висновок. Отже, всі функції науки адміністративного процедурного права забезпечують її перетворення в надійну теоретичну базу для вирішення актуальних проблем як в сфері самої науки, так і в правотворчій, і правозастосовній сферах.

Дослідження функцій адміністративного права як галузі права та функцій науки адміністративного права не повинно зводитись лише до визначення та класифікації цього правового явища, а показувати причини чому та чи інша функція так не була в достатній мірі реалізована на практиці і що необхідно в подальшому зробити для забезпечення її реалізації.

Література:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник у 2 т. / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, І. П. Голосниченко, Р. А. Калюжний [та ін.] ; відповід. ред. В. Б. Авер'янов. — Т. 1: Загальна частина — К. : Юридична думка, 2004. — 584 с.
2. Агапов А. Б. Административное право : учебник / А. Б. Агапов. — М. : Дашков и Ко, 2004. — 932 с.
3. Судові та правоохоронні органи України : навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів / А. П. Гель, Г. С. Семаков, С. П. Кондракова [та ін.]. — К. : МАУП, 2004. — 272 с.
4. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. / Ю. Н. Стариков. — Т. 1. — М. : НОРМА-ИНФА — М, 2002. — 728 с.
5. Козлов Ю. М. Административное право : учебник / Ю. М. Козлов. — М. : Юристъ, 2005. — 554 с.
6. Канзафарова І. С. Теорія цивільно-правової відповідальності / І. С. Канзафарова. — Одеса : Астропринт, 2006.— 264 с.
7. Протасов В. Н. Основы общеправовой процессуальной теории / В. Н. Протасов. — М. : Юридическая литература, 1991. — 144 с.
8. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. — М. : Юринформцентр, 1998. — 798 с.
9. Общая теория права : учебник для юридических вузов / Ю. А. Дмитриев, И. Ф. Казьмин, В. В. Лазарев [и др.] ; под общ. ред. А. С. Пиголкина. — 2-е изд. — М. : Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1996. — 384 с.
10. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учебник / О. Ф. Скакун. — Харьков : Консум, 2000. — 704 с.
11. Философский словарь / [А. В. Адо, Н. Д. Александровская, И. И. Андреев, Э. М. Андреев, Л. Б. Баженов, Э. А. Батищев и др.] ; под ред. И. Т. Фролова. — 6-е изд. — М. : Политиздат, 1991. — 560 с.
12. Сорокин В. В. Теория государства и права — фундамент юридического образования / В. В. Сорокин // Сибирский Юридический Вестник. — 2003. — №4. [Электронный ресурс] — Режим доступа : <http://www.lawinstitut.ru/ru/science/vestnik/20034/sorokin.html>. — Назва з екрану.
13. Ивин А. А. Современная философия науки / А. А. Ивин. — М. : Высшая школа, 2005. — 592 с.

Миколенко А.Н. Функции административного права.

Аннотация. Статья посвящена проблематике использования в юридической литературе понятия «функции административного права». Предлагается авторское определение функций административного права.

Ключевые слова: функция, функции административного права, функции науки административного права, регулятивная функция, охранительная функция.

Mikolenko A.N. The functions of administrative law.

Summary. This article is devoted to the problems in the legal literature use the term «function of administrative law». A copyright determine the functions of administrative law.

Keywords: function, the function of administrative law, administrative law function of science, regulatory function, security function.