

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА 5

РОЗДІЛ 1

ГЕНЕЗА СИСТЕМИ УЯВЛЕНЬ ПРО ФУНКЦІЇ ПРАВА

ЯК ОСНОВИ СУЧАСНОГО РОЗУМІННЯ

ФУНКЦІЙ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА 11

- 1.1. Галузева функція права як інтегративна категорія..... 11
- 1.2. Предмет адміністративного права як базова категорія
для виокремлення галузевих функцій..... 37
- 1.3. Поняття та ознаки функцій адміністративного права..... 92
- 1.4. Історіографія дослідження функцій
в адміністративно-правовій науці..... 110

РОЗДІЛ 2

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ

ТЕОРІЇ ФУНКЦІЙ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА 139

- 2.1. Класифікація та види функцій
адміністративного права 139
- 2.2. Система функцій адміністративного права 180

РОЗДІЛ 3

ОСОБЛИВОСТІ БАЗОВИХ ФУНКЦІЙ

СУЧАСНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА 222

- 3.1. Поняття, соціальна роль регулятивної функції
адміністративного права 222
- 3.2. Історична обумовленість та особливості охоронної
функції адміністративного права 263
- 3.3. Процедурна функція адміністративного права..... 303

РОЗДІЛ 4

ЗАГАЛЬНОСОЦІАЛЬНІ ФУНКЦІЇ

АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА 330

- 4.1. Економічна функція адміністративного права..... 330

4.2. Політична функція адміністративного права.....	353
4.3. Соціально-культурні функції адміністративного права...	381

РОЗДІЛ 5

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

ЕФЕКТИВНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ

АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА.....	424
-------------------------------------	------------

ВИСНОВКИ	442
-----------------------	------------

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	449
--	------------

ПЕРЕДМОВА

Сучасний розвиток вітчизняного адміністративного права нерозривно пов'язаний із змінами, що відбуваються в політиці, економіці, соціальній сферах. У зв'язку із специфікою адміністративного права, яке реалізує основне навантаження публічно-правового регулювання, створюючи певне «підґрунття» для багатьох інших галузей, очевидною є потреба оновлення галузевої теорії як спільної концептуальної основи подальших фундаментальних досліджень, спрямованих на формування нового, сучасного, науково-правового фундаменту для нормотворчості та правозастосування. У цьому контексті, враховуючи той факт, що теорія адміністративного права і досі немає розробленої моделі галузевих функцій, обмежуючись лише фрагментарним їх переліком, набуває дедалі більшого теоретичного і практичного значення їх дослідження, оскільки саме галузеві функції є своєрідним показником галузі, що дозволяє її ідентифікувати, розкривають складну взаємодію напрямків впливу адміністративного права на соціум, є базовим елементом його ефективності, важливою складовою наукового фундаменту правотворчості в адміністративно-правовій сфері.

У цьому контексті варто зазначити, що формування сучасної теорії функцій адміністративного права, її комплексна розробка не тільки вимога подальшого розвитку наукового фундаменту галузі, але й один із основних векторів розробки Проекту Концепції вдосконалення правничої (юридичної) освіти, в якому зазначено, що метою правничої освіти є насамперед формування «компетентностей, необхідних для розуміння природи і функцій права». Крім того, запропонована Функціональна концепція адміністративного права (Концепція функцій адміністративного права) пов'язана з підготовкою змін до адміністративного законодавства та має безпосереднє відношення до Концепції адміністративної реформи в Україні, впроваджені Указом Президента України від 22.07.1998 р. № 810, відповідає пріоритетним напрямам Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженій Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, Стратегії розвитку наукових досліджень Національної

академії правових наук України на 2016–2020 рр., затвердженій постановою Загальних зборів НАПрН України від Зберезня 2016 р.

Враховуючи міждисциплінарність та багатоаспектність змісту категорії «функції», модифікацію сучасних наукових уявлень про інтегративне поняття «функції права», в наслідок перегляду призначення адміністративного права, вкрай важливо для дослідження такого правового явища як функції, остаточно позбавитися застарілих догм радянського адміністративного права та обрати максимально коректний методологічний підхід. Зважаючи на це, найбільш оптимальним підґрунтям для перебудови теоретичної моделі галузевих функцій, враховуючи трансформаційні процеси, що відбулися у предметі адміністративного права, запропоновано обрати в якості базової категорії її формування галузевий предмет. Зазначено, що саме такий підхід дозволить врахувати кардинальні інституційні зміни, прямо пов'язані із утвердженням нової ролі і місця адміністративного права, становлення якісно нових відносин між державою і особою, розширення сфери «сервісних», «обслуговуючих» адміністративно-правових відносин, тобто не лише збагатить та поглибить наукові уявлення теорії адміністративного права щодо функцій галузі, але й створить підґрунтя для їх подальшого розвитку, дозволить розширити перелік та окреслити шляхи їх оптимальної реалізації, вплине на підвищення ефективності адміністративного законодавства, забезпечить його внутрішню логічність та змістовну узгодженість. У зв'язку з цим, визначення сутності, специфічних ознак, унікальних властивостей функцій адміністративного права як інтегративного системного багаторівневого явища, дослідження механізму та форм реалізації, розробка аргументованих пропозицій та рекомендацій щодо їх реалізації мають не тільки теоретичне, але й велике практичне значення.

З огляду на те, що питання функцій входить до понятійного апарату багатьох суспільствознавчих наук, підґрунтя дослідження функцій адміністративного права як комплексного правового явища становлять сучасні філософські, соціологічні, політологічні дослідження, розробки науковців-кібернетиків (роботи Р.Акоффа, П.Алексєєва, Л.Буєвої, Ф.Емері, А.Здравомислова, Е.Кассирера, А.Магомедова, Р.Мертон, А.Паніна, П.Юдіна та ін.). У роботі над обраною темою використовувалися наукові праці вітчизняних та зарубіжних учених у галузі теорії держави та права (зокрема,

А. Абрамова, С. Алексеєва, З. Алмазової, І. Антошиної, М. Байтіна, С. Дроботова, О. Зайчука, Р. Казакової, В. Ковальського, М. Козюбри, Н. Оніщенко, А. Палазяна, О. Петришина, П. Рабіновича, Т. Радька, В. Реутова, І. Ситаря, О. Скаун, О. Слюсаренко, О. Швиркіна та ін.), а також наукові дослідження фахівців галузевих правових наук (праці М. Баймуратова, О. Батанова, Ю. Волошина, О. Лошихіна, В. Погорілка, О. Сінькевича, О. Скрипнюка, О. Совгирі, В. Федоренка, О. Фрицького та ін. (функції конституційного права), М. Бажанова, О. Дудорова, Н. Лопашенко, В. Навроцького, А. Оцяці, В. Смірнова, В. Сташиса, В. Тація, В. Філімонова та ін. (функції кримінального права), Л. Воронової, О. Ємельянової, Л. Савченко, Ю. Смірнікової, А. Ковальчук, Н. Кучерявенка (функції фінансового права), В. Ліпкана, А. Новицького, О. Селезньової, В. Цимбалюка, М. Швеця, О. Яременко (функції інформаційного права), в яких питання функціонального призначення права розглядаються переважно в межах більш змістовної проблематики. Зважаючи на модернізацію адміністративного права, розширення сфери «обслуговуючих» адміністративно-правових відносин була приділена увага доктринальним розробкам теорії функцій блоку фундаментальних приватних та «змішаних» галузей права (праці Ю. Дмитренко, Д. Задихайла, Г. Знаменівського, М. Матійка, І. Москаленко, Є. Харитонова, В. Щербини та ін.).

Проблематика функціонального призначення адміністративного права привертала увагу В. Василенкова, Є. Додіна, О. Євтихієва, І. Єлістратова, В. Кобалевського, Л. Коваля, О. Коренева, Р. Павловського, Ю. Панейка, І. Пахомова, С. Студенікіна, М. Студенікіної, Ю. Тихомирова, В. Юсупова, О. Якуби, Ц. Ямпольської, щоправда деякі положення робіт яких, з урахуванням часу їх написання (початок ХХ ст. – 50–80 рр. ХХ ст.) дещо застаріли і не у повній мірі відповідають сучасним вимогам. Деяким властивостям та ознакам окремих функцій адміністративного права приділена увага наприкінці ХХ століття у дослідженнях вітчизняних та зарубіжних учених-адміністративістів В. Авер'янова, О. Бандурки, І. Бачило, К. Бельського, А. Васильєва, Д. Галлігана, І. Голосніченка, С. Гончарука, П. Діхтєвського, Р. Калюжного, Ю. Козлова, В. Колпакова, В. Нагребельного, Н. Нижник, А. Ноздрачова, В. Полянського, Л. Попова, В. Селіванова, Ю. Старілова, В. Стефаяка, Г. Туманова, Ло Хаоцайя, В. Шкарупи та ін. Окремим аспектам функціонування сучасного адміністративного права присвячені

наукові праці О. Андрійко, О. Банчука, Ю. Битяка, Л. Білої-Тіунової, В. Бевзенка, А. Берлача, Н. Галіциної, В. Гаращука І. Голосніченка, І. Гриценка, Е. Демського, О. Зеленцова, Т. Кагановської, Р. Калюжного, С. Ківалова, І. Коліушка, Т. Коломоєць, В. Колпакова, А. Комзюка, О. Констанція, Є. Кубка, С. Кузьніченка, О. Кузьменко, Є. Курінного, Метью Леванса, Д. Лук'янця, Фіони Л. Маккензі, Н. Матюхіної, Р. Мельника, О. Миколенка, Р. Миронюка, В. Настюка, Є. Петрова, Кліва Пласкета, Н. Побежимової, Д. Приймаченка, О. Рябченко, А. Селіванова, С. Стеценка, В. Теремецького, О. Харитонової, О. Хорне, А. Школика, Ебергарда Шмідта-Ассманна та інших. Фундаментальні положення робіт вищезазначених вчених-юристів були використані як основа для моделювання галузевої теорії функцій.

Проте, попри багатоманітність наукових досліджень потрібно визнати, що теорія функцій адміністративного права у зв'язку із галузевим предметом ще ніколи не була безпосереднім об'єктом поглибленого дослідження вчених-адміністративістів, в основному їх зусилля концентрувалися й продовжують зосереджуватися на проблемі «ролі та місця адміністративного права», його «меті та завданнях», «активному впливі адміністративного права на регулювання правовідносин», «функціях державного управління» та «функціях органів виконавчої влади». Пояснити це можна складністю, мобільністю та поліструктурністю адміністративного права, особливостями його розвитку, зміною векторів у регулюванні суспільних відносин, різноманіттям підходів до розуміння положень теорії функції права, якій на відміну від функцій держави відводилося другорядне, похідне значення. Однак визнати цей стан задовільним на сьогоднішній день в умовах реформаційних правотворчих, державотворчих, доктринальних процесів не можна.

Мета монографічного дослідження полягає у тому, щоб на підставі аналізу чинного законодавства України, комплексного наукового узагальнення історичних, зарубіжних та вітчизняних сучасних наукових теорій, встановити сутність, основні риси, та закономірності розвитку теорії функцій адміністративного права у зв'язку із галузевим предметом, сформулювати її сучасну концепцію та визначити напрямки подальшого розвитку.

Досягнення поставленої мети зумовило доцільність розв'язання таких теоретико-прикладних завдань:

- встановити та охарактеризувати основні етапи формування сучасної наукової думки про функції права та з'ясувати сутність галузевої функції публічного права як інтегративної категорії;
- подати в історичній ретроспективі всебічну характеристику галузевого предмету як базової категорії для виокремлення функцій сучасного адміністративного права;
- визначити поняття та ознаки функцій адміністративного права;
- охарактеризувати специфіку основних етапів дослідження галузевих функцій у адміністративно-правовій науці;
- виділити критерії та здійснити класифікацію функцій адміністративного права;
- всебічну охарактеризувати систему функцій адміністративного права, як упорядковану сукупність взаємопов'язаних та взаємодіючих структурованих інтегративних елементів-функцій адміністративного права, окреслити основи їх системного зв'язку;
- визначити специфіку та особливості реалізації регулятивної функції адміністративного права як базової, системоутворюючої, домінуючої галузевої функції;
- розкрити унікальні інтегративні ознаки охоронної функції адміністративного права та особливості її нормативної (у т.ч. перспективної) реалізації у зв'язку із модифікацією галузевого предмету;
- довести існування та самостійне значення процедурної функції галузі, яка спрямована виключно на зовнішнє «обслуговування» матеріальних норм інших галузей права, що позбавлені своєї процесуальної частини;
- проаналізувати потенціал загальносоціальних функцій адміністративного права крізь призму галузевого предмету, зосередивши увагу на специфіці та взаємозв'язку економічної, політичної та соціально-культурних функцій галузі;
- окреслити характерні риси економічної та політичної функцій адміністративного права як пріоритетних взаємообумовлених загальносоціальних функцій галузі;
- з'ясувати своєрідність соціально-культурних функцій адміністративного права як комплексного утворення, довести їх

зв'язок як із загальносоціальними, так і власне юридичними функціями галузі;

– визначити концептуальні пропозиції теоретичного та практичного характеру, спрямовані на удосконалення ефективності реалізації функцій адміністративного права із врахуванням предмету у науковому, навчальному та нормотворчому застосуванні.

Одержані результати монографічного дослідження становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес: можуть бути використані як основа для подальшої розробки теорії адміністративного права, враховані у нормотворчій діяльності, а також у навчальному процесі при підготовці майбутніх юристів. Монографія розрахована на науковців, практичних працівників, викладачів і студентів, усіх, хто цікавиться досліджуваною проблематикою.

РОЗДІЛ 1

ГЕНЕЗА СИСТЕМИ УЯВЛЕНЬ ПРО ФУНКЦІЇ ПРАВА ЯК ОСНОВИ СУЧАСНОГО РОЗУМІННЯ ФУНКЦІЙ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

1.1. Галузева функція права як інтегративна категорія

В умовах сучасних реформаційних державотворчих та правотворчих процесів, кардинального перегляду змісту, призначення права, запровадження нових галузей, підгалузей та інститутів, оновлення законодавства, актуалізується питання щодо формування галузевого методологічного інструментарію, з'ясування сутності термінів, що сформовані у праві по-різному, адже, вимога єдності термінології означає, що для визначення одних і тих же понять мають застосовуватись одні й ті ж терміни, що в свою чергу забезпечить правильне розуміння та єдине тлумачення закону [1103, с. 84–85]. Очевидним є той факт, що функціональність є найбільш суттєвою стороною будь-якої організації [895, с. 25], адже у загальній теорії систем функції виступають в якості однієї із головних характеристик сутності об'єкта, що розглядається [70, с. 6; 96, с. 19]. Зважаючи на те, що функції права відіграють найбільш активну роль у правовій системі (адже найбільш рельєфно відображають сутність та соціальне призначення будь-якої галузі права, «розкривають складну взаємодію напрямків його впливу на соціум, і тому стають найбільш дієвими компонентами його ефективності») [354, с. 5], зазначимо, що їх вивчення є однаково принциповим для будь-якої галузі юридичної науки, оскільки кожна з них, має бути зорієнтована на формування понятійного апарату, який стане надійним фундаментом для новітнього вітчизняного нормотворчого процесу, підготовки нових законодавчих актів. Дослідження функцій адміністративного права обумовлене перш за все тим, що його безпосереднє існування пов'язане із специфічною властивістю права активно розв'язувати певні соціальні завдання, по-друге, ретельний аналіз змістовно-сутнісного наповнення та розробка теорії галузевих функцій, надасть можливість окреслити,

враховуючи специфіку предмета галузі, ефективні шляхи її впливу на суспільні відносини, адже в науковій юридичній літературі доведено, що саме функції права є одним із системоутворюючих факторів галузі, що дозволяє не тільки її виокремлювати, але і здійснювати вплив на суспільні відносини шляхом ефективного застосування правових засобів для розв'язання завдань демократичного суспільства.

Першим кроком на шляху розв'язання сформульованого завдання має стати науковий аналіз історичного розвитку концепцій, теорій, висновків, наукових розробок сучасності щодо розуміння терміну «функція» та «функція права». Такий підхід обумовлений перш за все тим, що поняття є «думкою, яка відбиває в узагальненій формі явища дійсності та зв'язки між ними через фіксацію загальних і специфічних ознак, якими виступають властивості явищ і відносини між ними» [1047, с. 513], а на важливість встановлення правильного поняття явища, що досліджується, звертав увагу ще Б. Спіноза, який стверджував: «Необхідним є таке поняття речі або визначення, щоб із нього, коли вона розглядається сама, а не у сполученні з іншими, була можливість вивести усі властивості речі» [134, с. 352]. Як зазначає з цього приводу А. Богданова, гносеологічне призначення понять полягає у відображенні і фіксуванні найбільш загальних, суттєвих властивостей і важливих зв'язків та відносин правових явищ і процесів. Під час формування поняття розкривається сутність та зміст досліджуваних правових реалій, виявляються закономірності їх становлення та розвитку, визначається місце того чи іншого об'єкта в системі явищ правової дійсності. Як наукові утворення поняття виступають результатом пізнавального процесу. Разом із тим вони є наріжним каменем поглибленого та всебічного вивчення предмета будь-якої науки, передумовою подальших наукових пошуків [120, с. 34], відіграють роль своєрідних системоутворюючих вузлів, тому їх точність і визначеність мають велике значення в різних аспектах [564, с. 207]. Саме така логіка дослідження – від аналізу історико-теоретичних концептуальних підходів до формулювання поняття надає можливість сформулювати загальне наукове поняття «галузева функція права», яке може стати відправною точкою в пізнанні інших явищ і науковому обґрунтуванні нових понять і визначень, а саме «галузева функція публічного права», «функція адміністративного права».