

ФУНКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

У статті проведено дослідження історико-правових аспектів функцій адміністративного права. Автором здійснено періодизацію становлення функцій адміністративного права, відстоюється точка зору про залежність їх розуміння від наукового бачення предмета адміністративного права.

Ключові слова: функції права, функції адміністративного права, регулятивна функція права, регулятивна функція адміністративного права, охоронна функція права, охоронна функція адміністративного права, історія функцій адміністративного права.

О. Н. Миронець

Функции административного права: историко-правовой аспект

В статье проведено исследование историко-правовых аспектов функций административного права. Автором осуществлена периодизация становления функций административного права, отстаивается точка зрения о зависимости их понимания от научного видения предмета административного права.

Ключевые слова: функции права, функции административного права, регулятивная функция права, регулятивная функция административного права, охранительная функция права, охранительная функция административного права, история функций административного права.

O. Myronets

Functions of administrative law: historical and legal aspect

In the article the historical and legal aspects of functions of administrative law have been investigated. The periodization of the formation of the administrative law functions has been made by the author. The point of view that their understanding depends on the scientific vision of a subject of administrative law has been proved.

Key words: functions of law, functions of administrative law, regulatory function of law, regulatory function of administrative law, protective function of law, protective function of administrative law, history of functions of administrative law.

Постановка проблеми та її актуальність. Розуміння функцій адміністративного права залежить від розуміння предмета адміністративного права. Так, К. Бельський наполягає на тому, що предмет галузі права зумовлює його функції [1, с. 5]. У цьому контексті О. Миколенко зауважує, що зважаючи на те у якому значенні використовують досліджуване поняття, дефініція «функція» буде набувати свого специфічного змісту [2, с. 39]. На необхідності розглянути динаміку трансформації уявлень і поглядів на предмет адміністративного права для найповнішого та всебічного дослідження його функцій, їх історичного становлення та перспективного розвитку наголошує Ю. Пирожкова [3, с. 45]. Не

можна не погодитись зі вказаною точкою зору, більше того, на нашу думку, розуміння функцій адміністративного права напряму залежать від наукового бачення предмета адміністративного права в його історичній ретроспективі.

Аналіз досліджень і публікацій. Хоча нинішнє розуміння функцій адміністративного права засноване на працях як вітчизняних вчених-адміністративістів, наприклад: В. Авер'янова, Ю. Битяка, В. Колпакова, А. Комзюка, О. Миколенка, Ю. Пирожкової та інших, так і зарубіжних: Ю. Козлова, Л. Попова, Ю. Старилова, С. Тихомирова, проте історія функцій цієї галузі права є малодослідженою. Можна стверджувати, що на сьогодні історичний аспект фу-

нкцій адміністративного права є недостатньо вивченим, що обумовлює актуальність цієї статті.

Метою статті є аналіз історії становлення функцій адміністративного права. Для досягнення цієї мети необхідно дослідити історико-правові аспекти розуміння предмета галузі адміністративного права та його функцій.

Виклад основного матеріалу. Як зазначають В. Кампо, Н. Нижник, Б. Шльоер, у політико-правовій історії існувало три типи, або різновиди, адміністративного права:

а) право, яким влада підпорядковувала собі суспільство (право адміністративного насильства);

б) право, яким влада обмежувала суспільство (право поліцейсько-бюрократичної сваволі);

в) право, яким суспільство обмежує владу в інтересах прав громадян (право адміністративної свободи) [4, с. 22].

Тому, на нашу думку, адміністративне право можна розуміти як:

а) систему норм права, якими необмежена влада держави за допомогою засобів насильства здійснює підпорядкування собі суспільства;

б) систему норм права, якими частково обмежена законом влада держави, обмежує інтереси суспільства за допомогою засобів поліцейсько-бюрократичного апарату;

в) систему норм права, якими обмежується законом та суспільством влада держави в інтересах прав громадян. Фактично, адміністративне право надає управлінські послуги.

Відповідним, ми вважаємо, буде і розуміння його функцій як:

а) напрямів впливу адміністративного права, соціальним призначенням якого є підпорядкування суспільства необмеженій владі держави засобами насильства;

б) напрямів впливу адміністративного права, соціальним призначенням якого є обмеження суспільних інтересів частково обмеженою законом владою держави за допомогою засобів поліцейсько-бюрократичного апарату;

в) напрямів впливу адміністративного права, соціальним призначенням якого є надання управлінських послуг, а також здійснення управління в інтересах суспільства обмеженою законом та суспільством владою держави [5, с. 131].

Ю. Пирожкова зазначає, що в адміністративно-правовій доктрині у різні історичні періоди галузеві функції досліджувалися фрагментарно, а через призму галузевого предмету, як інтегративне явище, не розглядалися взагалі, та виділяє чотири основні етапи її розвитку у зазначеній сфері:

1-й етап – в юридичній літературі дореволюційного періоду (з початку ХХ ст. до 1917 р.). Внаслідок остаточної трансформації поліцейського права в адміністративне, через здійснення одиничних спроб визначити мету та завдання адміністративного права (роботи Е. Берендтса, І. Єлістратова та ін.), відбувається лише постановка проблеми.

2-й етап (період з 1917 р. до початку 50 рр. ХХ ст.) – узагальнений огляд наукової та публіцистичної літератури того періоду демонструє чітку домінуючу лінію доктринальних досліджень – розробка теорії універсального державного управління, яка фокусувалась переважно на дослідженнях особливостей органів державного управління, їх видів та порядку функціонування. У свою чергу, слід відмітити появу поодиноких розробок, присвячених загальним питанням радянського адміністративного права, в тому числі і його функціональній складовій.

3-й етап (приблизно 50-ті роки ХХ ст. – 80 рр. ХХ ст.) – активізація адміністративно-правових доктринальних досліджень в цілому, в тому числі й досліджень окремих галузевих функцій (дослідження А. Коронєва, Ю. Панейка, Р. Павловського, В. Попової, М. Студенікіна, В. Юсупова та ін.). Вперше змістовно охарактеризовано функції адміністративного права, приділена увага їх сукупності російським вченим-адміністративістом В. Юсуповим, обґрунтовані пропозиції якого істотно вплинули на формування теорії функцій адміністративного права та не втратили актуальності до цього часу.

4-й етап (з 1991 р. і до сьогодні) – сучасний етап доктринального дослідження «теорії функцій» адміністративного права. Намітилася певна тенденція до дослідження функцій адміністративного права (роботи К. Бельського, Д. Галлігана, Є. Додіна, Ю. Пирожкової, Л. Ковалю, Ю. Козлова, О. Миколенка, Ю. Старілова, Ю. Тихомирова, Г. Туманова, В. Шкарупи та інших), яку варто зберегти і

надалі як один із основних векторів формування нового наукового базису [3, с. 137-138].

Так, вказана позиція є цікавою, проте, на нашу думку, в історії становлення розуміння функції адміністративного права можна виділити три етапи: а) дореволюційний або імперський; б) післяреволюційний або радянський; в) український (після здобуття Україною незалежності).

Кінець XIX – початок XX століть є періодом поступової трансформації поліцейського права в адміністративне. Зважаючи на це, потрібно здійснювати дослідження історії функцій галузі адміністративного права.

Аналізуючи напрямки регулятивного впливу норм адміністративного права у вченні В. Дерюжинського, І. Гриценко вказує, що останнім предмет досліджуваної галузі права обмежувався відносинами, які виникали у сферах: 1) управлінні економікою; 2) управління соціально-культурною сферою; 3) управління охороною громадського порядку. На цій основі вченим зроблено висновок, що наприкінці XIX – на початку XX століть у переважній більшості випадків завдання адміністративного права зводилося до регулювання тих суспільних відносин, які виникали у сфері внутрішнього управління [6, с. 20-21].

Не можна обійти мовчанням наукові погляди А. Єлістратова, який вважав, що термін «внутрішнє управління» звужує предмет адміністративного права. Вчений наголошував на необхідності упорядкованості та урегульованості публічних відносин вказаною галуззю права, зважаючи на багатовидовий та всеохоплюючий їх характер. На його думку, адміністративне право має ціллю упорядкувати відносини між правлячою владою та обивателями у справах державного управління. Завдання адміністративного права має величезне суспільне значення. Організуючи суспільство, державна влада не залишає не затронутою жодної сторони суспільного життя, жодного хоча б скільки значущого кутка цього життя [7, с. 2].

Отже, дореволюційний або імперський етап становлення адміністративного права характеризується дослідженнями про предмет вказаної галузі права як відносин у сфері державного управління між населенням та адміністративними органами. Крім того, адміністративне право розглядалося як регулятор вказаних відносин, а

його метою визнавалась охорона прав членів суспільства. Зважаючи на вказане, на нашу думку, можна зробити висновок про наявність регулятивної та охоронної функції досліджуваної галузі права на цьому етапі. Вченими прямо не виділялися вказані функції, наукових розробок з цього питання не проводилося. Проте зважаючи на регулятивний та охоронний характер дії адміністративного права, який дореволюційними вченими детермінувався як мета, ціль чи завдання досліджуваної галузі права, можливим є їх виділення у самостійні функції. Варто зауважити, що на імперському етапі наукові погляди регулюючий та охоронний напрями впливу адміністративного права (тобто його функції) спрямовують на впорядкування публічних відносин для охорони прав не лише правлячої верхівки, а й обивателів, тобто звичайних підданих. Отже, можна зробити висновок, що дореволюційний етап мав риси людиноцентриського характеру функцій адміністративного права.

Жовтневий переворот змінив акценти у предметі правового регулювання адміністративного права у бік радянської свідомості, пролетарських цінностей та партійної ідеології. На післяреволюційному етапі на передній план висувається владна діяльність суб'єктів державного управління. Відбувається відхід від ідеї розуміння адміністративного права як інструменту забезпечення та охорони прав особи при здійсненні державного управління. Натомість головне місце посідає ідея обмеженого розуміння предмета цієї галузі права як суспільних відносин управлінської діяльності державних органів для керівництва галузями суспільного та державного життя. Адміністративне право стає засобом досягнення цілей держави у сфері управлінської діяльності, регулятором відносин влади і підпорядкування між нерівноправними за правовим статусом учасниками превалюючим методом владних приписів [6, с. 23, 25, 26].

Таким чином, домінуюча теорія універсального державного управління перших десятиліть Радянської влади обумовила наукові дослідження, що фокусувалися аж до 90-х років XX століття на особливостях органів державного управління, їх ознак, видах та порядку функціонування, безпосередньо ж функції адміністративного права залишалися поза увагою вчених – адміністративістів [3, с. 115].

Поодинокі дослідження з указанного питання у цей період не виводили бачення функцій адміністративного права поза управлінські відносини в радянському державному управлінні. Наприклад, В. Юсупов, який вперше зацентрував увагу на функціях цієї галузі права, вказує, що вони обумовлюють його значення та роль у регулюванні (виникненні, зміні, припиненні) адміністративних правовідносин, віддзеркалюють природу управлінських суспільних відносин, що виникають у межах організації та функціонування виконавчої влади [8, с. 46].

Вказане по-перше, як справедливо зазначає Ю. Пирожкова, негативно вплинуло на весь подальший розвиток адміністративно-правової доктрини [3, с. 119]. По-друге, регулятивний та охоронний вплив адміністративного права зазнав змін, був зосереджений на врегулюванні управлінської діяльності держави та охороні інтересів влади. Звідси, як регулятивну, так і охоронну його функції варто розуміти як державо спрямовані або точніше владно спрямовані.

Український етап (після здобуття Україною незалежності) характеризується зміною розуміння предмета правового регулювання вказаної галузі права. Праці таких вчених – адміністративістів як, наприклад: В. Авер'янов [9, с. 70-73], І. Голосніченко, М. Стахурський, Н. Золотарьова [10, с. 8-10], С. Гончарук [11, с. 19-20], Л. Коваль [12, с. 6], Т. Коломoeць, П. Лютіков [13, с. 4], В. Колпаков, О. Кузьменко, І. Пастух, В. Сущенко [14], Р. Мельник [6, с. 67] та інших стали основою формування наукового бачення її предмета на цьому етапі.

На сьогодні, однією з найбільш актуальних є позиція, відповідно до якої засобами цієї галузі права формуються, охороняються і захищаються публічні правовідносини, організується і забезпечується функціонування публічної адміністрації (публічне адміністрування) [14, с. 36].

Американські дослідники Річард А. Манн та Баррі С. Робертс визначають адміністративне право галуззю публічного права, яке створене адміністративними організаціями у формі правил, інструкцій, наказів та рішень для здійснення регулятивної влади та обов'язків таких організацій. Також, воно має справу зі спорами, які виникають між фізичними особами та поса-

довими особами й організаціями [15, с. 10]. Індійська вчена Суніта Залпурі зауважує, що ця галузь права по суті має справу з розташуванням влади та її обмеженнями [16, с. 6], а її правила регулюють і контролюють адміністрацію [16, с. 13]. Британський науковець Керол Харлоу звертає увагу на те, що кожна європейська система визнає головною функцією адміністративного права наявність контролю публічної влади [17, с. 191].

Як зауважують Т. Коломoeць та П. Лютіков, якщо раніше вказана галузь права традиційно розглядалася як система норм, спрямована на врегулювання відносин у галузі державного управління, то на сьогоднішній день її роль і призначення істотно змінилися. Перехід від державоцентриських до людиноцентриських пріоритетів в адміністративно-правовому регулюванні зумовили зміну акцентів у спрямуванні адміністративно-правового регулювання, виділили у системі суб'єктів адміністративно-правових відносин громадянина з його правами, законними інтересами і свободами. Головне є призначення держави в особі органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування – забезпечити належний рівень реалізації громадянами своїх прав, свобод та законних інтересів у виконавчо-розпорядчій сфері відносин [13, с. 4].

Із вказаною точкою зору важко не погодитися. Ми вважаємо, що в умовах формування України як правової держави, яка найвищою соціальною цінністю визнає людину, її охоронювані законом права, свободи, інтереси, функціонування адміністративного права має здійснюватися в ключі задоволення інтересів особи, створення умов для реалізації прав, свобод, а також їх захисту від протиправних посягань. Ця реформа не лише породила новизну смислового навантаження предмета правового регулювання цієї галузі права, а також зумовила зміни наукового бачення її функцій. По-перше, відбувся ідеологічний поворот її функціонального призначення. Ми маємо на увазі те, що як регулятивний, так і охоронний вплив адміністративного права змінив акцент з державної влади на громадянина. Відповідно, пріоритетним на сьогодні є функціонування вказаної галузі права для регулювання відносин публічного управління з першочерговою охороною прав, свобод та інтересів громадян. По-

друге, розпочалися фундаментальні наукові дослідження функцій вказаної галузі права на монографічному рівні (Ю. Пирожкова [3]).

Отже, український етап (після здобуття Україною незалежності) характеризується зміною розуміння предмета адміністративного права з державоцентриського на людиноцентриський. Відповідно, його функції сприймаються як напрями впливу, регулюючим та охороняючим спрямуванням яких є першочергова охорона громадян в упорядкованих адміністративним правом публічних відносинах.

Разом з тим, як справедливо зауважує Ю. Пирожкова, дослідження функціонального призначення адміністративного права не стало традиційним для новітньої адміністративно-правової науки, відсутні фундаментальні безпосередні тематичні дослідження функцій адміністративного права; в сучасних доктринальних дослідженнях і до сьогодні спостерігається помилкове ототожнення функцій, задач, завдань та мети адміністративного права; приділяється увага окремим функціям <...>, але ж комплексне їх системне дослідження і до цього часу відсутнє [3, с. 136]. Безумовно, не можна не погодитися з її позицією, що такий стан справ не може бути визнаний задовільним, адже комплексна розробка сучасної теорії функцій адміністративного права дійсно є вимогою подальшого розвитку наукового фундаменту адміністративного права.

Висновки. На наше переконання, від наукового бачення предмета адміністративного права в його історичній ретроспективі залежить детермінація функцій адміністративного права. Ми вважаємо, що в історії становлення її розуміння варто виділити три етапи: дореволюційний або імперський, післяреволюційний або радянський та український (після здобуття Україною незалежності). На першому регулюючий та охоронний напрями впливу адміністративного права були спрямовані на впорядкування публічних відносин для охорони прав не лише правлячої верхівки, а й звичайних підданих. Функціональний вплив цієї галузі права на другому етапі був зосереджений на врегулюванні управлінської діяльності держави та охороні інтересів влади. Третій етап характеризується зміною розуміння предмета адміністративного права з державоцентриського на людиноцентриський. Тому, його як регулятивна, так і охоронна функції спрямо-

вані на першочергову охорону громадян в упорядкованих цією галуззю права публічних відносинах.

Викладене показує важливість подальшого дослідження історії функцій адміністративного права з метою глибокого теоретичного осмислення їх поняття, видів та реалізації.

Література

1. *Бельський К. С.* О системе административного права / К. С. Бельський // Государство и право. – 1998. – № 3. – С. 5-12.

2. *Миколенко О. М.* Функції адміністративного права / О. М. Миколенко // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – 2012. – № 4. – С. 39-42.

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

4. *Становлення нового адміністративного права України: наук.-попул. нарис* / В. М. Кампо, Н. Р. Нижник, Б. П. Шльоер; ред. В. М. Кампо. – К.: Юридична книга, 2000. – 60 с.

5. *Миронець О. М.* Теоретико-правові аспекти функцій адміністративного права та їх класифікації / О. М. Миронець // Інформація і право. – 2015. – № 14. – С. 129-135.

6. *Загальне адміністративне право: підручник* / [Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та інші]; за заг. ред. І. С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – 568 с.

7. *Елистратов А. И.* Административное право. Лекции / А. И. Елистратов. – М.: Тип. тов. И. Д. Сытина, 1911. – 235 с.

8. *Юсупов В. А.* Теория административного права / В. А. Юсупов. – М.: Юридическая литература, 1985. – 160 с.

9. *Адміністративне право України: підруч.: в 2 т.* / ред. В. Б. Авер'янов. – К.: Юридична думка, 2004. – Т. 1: Загальна частина. – 584 с.

10. *Адміністративне право України: основні поняття: навч. посіб.* / за заг. ред. доктора юридичних наук, професора І. П. Голосніченка. – К.: ГАН, 2005. – 232 с.

11. *Гончарук С. Т.* Основи адміністративного права України: навч. посіб. / С. Т. Гончарук. – К., 2004. – 200 с.

12. *Коваль Л.* Адміністративне право України / Л. Коваль. – К.: Основи, 1994. – 154 с.

13. *Адміністративне право України: підруч. / за заг. ред. Т. О. Коломoeць.* – К.: Істина, 2010. – 480 с.

14. *Курс адміністративного права: підруч. / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко [та ін.].* – 2-ге вид. перероб. і допов. – К.: Юрінком Інтер, 2013. – 872 с.

15. *Rachard A. Mann, Barry S. Roberts. Essentials of Business Law and the Legal Environment / Mann A. Rachard, Roberts S. Barry.* – 11th edition. – Mason: Cengage Learning, 2013. – 14 p.

16. *Zalpuri Sunita. Training package on Administrative Law / Sunita Zalpuri. J&K IMPA (Jammu). Anchor-DOPT-UNDP.* – 2005. – 268 p.

17. *Carol Harlow. Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values / Harlow Carol // The European Journal of International Law.* – 2006. Vol. 17 no.1. – P. 187-214.

References

1. *Bel's'kij K. S. O sisteme administrativnogo prava / K. S. Bel's'kij // Gosudarstvo i pravo.* – 1998. – № 3. – S. 5-12.

2. *Mikolenko O. M. Funkcii administrativnogo prava / O. M. Mikolenko // Naukovij visnik Mizhnarodnogo gumanitarnogo universitetu.* – 2012. – № 4. – S. 39-42.

3. *Pirozhkova Ju. V. Funkcii administrativnogo prava: geneza, teoretichnij, normativnij ta prakseologichnij aspekti: monografija / Ju. V. Pirozhkova.* – Zaporizhzhja: Vidavnicij dim «Gel'vetika», 2016. – 548 s.

4. *Stanovlennja novogo administrativnogo prava Ukraini: nauk.-popul. naris / V. M. Kampo, N. R. Nizhnik, B. P. Shl'oer; red. V. M. Kampo.* – K.: Juridichna kniga, 2000. – 60 s.

5. *Mironec' O. M. Teoretiko-pravovi aspekti funkcij administrativnogo prava ta ih klasifikacii / O. M. Mironec' // Informacija i pravo.* – 2015. – № 14. – C. 129-135.

6. *Zagal'ne administrativne pravo: pidruchnik / [Gricenko I. S., Mel'nik R. S., Puhtec'ka A. A. ta*

inshi]; za zag. red. I. S. Gricenka. – K.: Jurinkom Inter, 2015. – 568 s.

7. *Elistratov A. I. Administrativnoe pravo. Lekcii / A. I. Elistratov.* – M.: Tip. tov. I. D. Sytina, 1911. – 235 s.

8. *Jusupov V. A. Teorija administrativnogo prava / V. A. Jusupov.* – M.: Juridicheskaja literatura, 1985. – 160 s.

9. *Administrativne pravo Ukrainy: pidruch.: v 2 t. / red. V. B. Aver'janov.* – K.: Juridichna dumka, 2004. – T. 1: Zagal'na chastina. – 584 s.

10. *Administrativne pravo Ukrainy: osnovni ponjattja: navch. posib. / za zag. red. doktora juridichnih nauk, profesora I. P. Golosnichenka.* – K.: GAN, 2005. – 232 s.

11. *Goncharuk S. T. Osnovi administrativnogo prava Ukrainy: navch. posib. / S. T. Goncharuk.* – K., 2004. – 200 s.

12. *Koval' L. Administrativne pravo Ukrainy / L. Koval'.* – K.: Osnovi, 1994. – 154 s.

13. *Administrativne pravo Ukrainy: pidruch. / za zag. red. T. O. Kolomoec'.* – K.: Istina, 2010. – 480 s.

14. *Kurs administrativnogo prava: pidruch. / V. K. Kolpakov, O. V. Kuz'menko, I. D. Pastuh, V. D. Sushhenko [ta in.].* – 2-ge vyd. pererob. i dopov. – K.: Jurinkom Inter, 2013. – 872 s.

15. *Rachard A. Mann, Barry S. Roberts. Essentials of Business Law and the Legal Environment / Mann A. Rachard, Roberts S. Barry.* – 11th edition. – Mason: Cengage Learning, 2013. – 14 p.

16. *Zalpuri Sunita. Training package on Administrative Law / Sunita Zalpuri. J&K IMPA (Jammu). Anchor-DOPT-UNDP.* – 2005. – 268 p.

17. *Carol Harlow. Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values / Harlow Carol // The European Journal of International Law.* – 2006. Vol. 17 no.1. – P. 187-214.