



УДК 342.553

ІНСТРУМЕНТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНЦЕПЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ: ВИХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ

Галіцина Н.В., к. ю. н., доцент,
директор

Бердянський інститут державного та муніципального управління
Класичного приватного університету

У статті розкрито варіації терміну «інструменти» і співвідношення інструментів діяльності публічної адміністрації та інструментів адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави. Автор тлумачить сутність інструментів адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави.

Ключові слова: соціальна держава, публічна адміністрація, адміністративно-правовий механізм, інструмент, правовий інструмент, інструмент діяльності публічної адміністрації.

В статье раскрыты вариации термина «инструменты» и соотношение инструментов деятельности публичной администрации и инструментов административно-правового механизма реализации концепции социального государства. Автор толкует сущность инструментов административно-правового механизма реализации концепции социального государства.

Ключевые слова: социальное государство, публичная администрация, административно-правовой механизм, инструмент, правовой инструмент, инструмент деятельности публичной администрации.

Galitsyna N.V. TOOLS OF ADMINISTRATIVE LEGAL MECHANISM OF REALIZATION OF CONCEPT OF WELFARE STATE: INITIAL POSITION

In paper, variations of term «tools» and ratio of tools of public administration and of tools of administrative legal mechanism of realization of concept of welfare state have been highlighted. The author interprets essence of tools of administrative legal mechanism of realization of concept of welfare state.

Key words: welfare state, public administration, administrative legal mechanism, instrument, legal instrument, tool of public administration.

Постановка проблеми. Ідея права як інструмента не є новою. Без урахування інструментів у правовому механізмі неможливо ні впорядкувати суспільні відносини в межах конкретної галузі права залежно від їхнього інституціонального характеру, ні забезпечити фундамент для належного, ефективного та справедливого функціонального забезпечення реалізації конкретного правового механізму.

Ступінь розробленості проблеми. Правову природу правових інструментів у загальнотеоретичному плані досліджували С. Алексєєв [1], З. Браян [2], І. Патерило [3], М. Челишев [4], І. Шопіна [5] та інші. Питання інструментів діяльності публічної адміністрації присвячені роботи, зокрема, Є. Герасименка [6], О. Заярного [6], Р. Куйбіди [6], Р. Мельника [6; 7], Р. Миронюка [6], Д. Приймаченка [6], Л. Стрельбицької [8], М. Стрельбицького [8], В. Тимощука [6] та інших.

На рівні доктрини питання інструментарію адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави залишається практично не дослідженим, незважаючи на його значущість при здійсненні соціально-економічних перетворень в Україні.

Метою статті є розкриття різноманіття варіацій терміну «інструменти»; встановлення співвідношення інструментів діяльності публічної адміністрації та інструментів адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави, а також сутності останніх.

Виклад основного матеріалу. Науковий аналіз проблематики інструментальної скла-

дової в адміністративно-правовому механізмі реалізації концепції соціальної держави пропонуємо розпочати з аналізу теоретичних конструктів, які діють в загальнотеоретичному вимірі (інструментів, правових інструментів), в адміністративному праві (інструментів діяльності публічної адміністрації), а вже потім перейти до встановлення сутності власне інструментів адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави. Лише з урахуванням такого методологічного прийому можна встановити, показати, чому та в який спосіб задовольняється публічний інтерес у частині соціального захисту приватних осіб.

Різнорозмірність варіацій терміну «інструменти»

Що стосується інструментів як загальнотеоретичної категорії в праві, то в доктрині зазначається, що за більш, ніж сторіччя закон маршалірувався як засіб для досягнення конкретної мети [2, с. 469]. Тобто інструмент у праві, як правило, ототожнюється з теоретико-правовими конструкціями, спрямованими на регулювання конкретних суспільних відносин. На думку І. Патерило, інструментом правового регулювання є цінності права, як увесь арсенал, увесь спектр правових феноменів різних рівнів, що відокремлюються та розглядаються не лише з позицій одних лише потреб юридичної практики, а й з позицій їх функціонального призначення, тобто тих рис, які характеризують їх, як інструменти вирішення за їх допомогою економічних, політичних чи соціальних завдань [3]. У такому

плані, на переконання С. Алексєєва, йдеться про спеціально-юридичний аспект інструментарію механізму правового регулювання, який охоплює весь комплекс засобів, весь юридичний інструментарій, який «працює» в процесі правового регулювання [1, с. 12]. Як бачимо, для формулювання сутності інструменту в праві застосовується широкий підхід, відповідно до якого інструменти – це весь комплекс засобів правового регулювання/впливу.

Разом із цим зазначимо, що в літературі існують і інші підходи на рахунок правової природи інструментів у межах правового механізму. Так, І. Шопіна розглядає їх з точки зору правового регулювання, а саме: теорії природного права, – є частиною, елементом правового впливу держави на суспільні відносини за допомогою специфічних правових засобів із метою упорядкування, закріплення, охорони та розвитку суспільних відносин; з точки зору теорії позитивного права, – є нормативно-організаційним впливом на суспільні відносини, що справляється як за допомогою спеціальних правових засобів, так і завдяки іншим правовим явищам [5, с. 1059]. Зауважимо, що телеологічний критерій дійсно виконує розрізнявальну роль у частині використання тих чи інших інструментів у межах правового механізму, але він має бути підкріпленим ще й змістовними характеристиками цих категорій. Водночас ми не можемо підтримати позицію дослідниці в частині природноправових проявів інструментів у межах державного впливу, оскільки, навпаки, як нам здається, це позитивістський аспект, який стосується як раз специфіки застосування інструментів публічно-адміністрацією.

При цьому в теорії права найчастіше вживається термін «правові інструменти». Зокрема, М. Челишев пише про те, «що закріплення правових інструментів ... відбувається за допомогою правових конструкцій, які показують (повинні показувати) всі правові грані того чи іншого правового інструменту...» [4, с. 80]. По суті такий підхід означає, що правові інструменти є юридичними категоріями регуляторно-впливаючого спрямування, які дозволяють розглядати функції права через призму юридичних способів і засобів, які справляють вплив на суспільні відносини, як елемент правового механізму.

Отже, зважаючи на викладене, чітко простежується, що інструменти та правові інструменти є синонімічними категоріями в межах юридичної науки, тому в подальшому ми будемо застосовувати виключно термін «правові інструменти» для позначення сутності відповідного явища правової дійсності.

Інструменти адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави, як інструменти діяльності публічної адміністрації

У ракурсі викладеного підходу можна також помітити, що правові інструменти можуть відрізнятися залежно від галузі права, норми якої закладають юридичну основу для останніх. Зважаючи на предмет нашого дослідження, у межах якого йде мова, з одного боку, про загальне адміністративне право, а з ін-

шого, – про соціальне право як елемент Особливого адміністративного права, ми вважаємо за можливе користуватися категорією «інструменти діяльності публічної адміністрації», частиною якої є поняття з більш вузьким обсягом (інструменти адміністративно-правового забезпечення реалізації концепції соціальної держави). З огляду на це, для розкриття змісту адміністративного правового механізму, зокрема реалізації концепції соціальної держави, у першу чергу, необхідно з'ясувати сутність категорії «інструменти діяльності публічної адміністрації». Додатково вкажемо, що в публічній сфері поняття правового інструменту є достатньо вузьким за своїм обсягом, оскільки відповідна категорія означає те, що є досяжним суб'єктам публічної адміністрації в цій сфері.

Цей аспект більш-менш адекватно ілюструють М. Стрельбицький та Л. Стрельбицька, задіюючи категорію соціально-історичного виміру таких інструментів, який зумовлює їхню множинність: елементи забезпечення діяльності публічної адміністрації (радянська та неорадянська теорії), елементи обмеження публічної адміністрації (демократична теорія) [8, с. 65]. Слушною в цьому сенсі є, власне, ідея поділу інструментів діяльності публічної адміністрації на ті, які обмежують або ж розширюють повноваження держави, а отже, у протилежному ракурсі, – суб'єктів приватного права. При цьому заявлена мета здійснення такої діяльності відповідає ідеям правової, соціальної держави. Що ж до позитивістського інструментального аспекту, то ми частково не можемо погодитися з тим, що він має процедурно-формалізований характер. Зараз на публічно-правову сферу може справлятися не лише нормативно-організаційний вплив, бо тут також можливі реордінційно-упорядковуючі та договірні відносини при вирішенні питань індивідуального значення, реалізації планувальних заходів, укладання адміністративних договорів. Тому, зважаючи на розширення спектру правових регуляторів у сучасному світі, відбувається зближення цілей адміністративно-правового регулювання як за природноправовими, так і позитивістськими регуляторними чинниками інструментів діяльності публічної адміністрації.

З приводу викладеного вкажемо, що конкретні інструменти діяльності публічної адміністрації необхідно розкривати через призму системи її інституціонально-функціональних характеристик. На думку Р. Мельника, до інструментів діяльності публічної адміністрації включають нормативні акти публічної адміністрації, адміністративний акт та адміністративний договір [7, с. 9–10]. На наше переконання, усі елементи, які входять до обсягу досліджуваного поняття, запропонованого дослідником, є повною мірою прийнятними. Разом із тим, такий перелік інструментів може бути розширеним, оскільки в діяльності публічної адміністрації можуть використовуватися також регуляторно-планувальні, організаційно-технічні, інформативні та ін. правові прийоми, засоби та способи, про які йде мова, зокрема, у підручнику «Загальне адміністративне право», що виданий за редакцією



І. Гриценка. Так, його автори до переліку інструментів діяльності публічної адміністрації зарахували адміністративний акт, адміністративний договір, акти-дії, плани, приватно-правові інструменти, нормативні акти, адміністративний розсуд, електронне урядування [6, с. 559–564].

Очевидно, що далеко не всі з названих заходів є, власне, інструментами діяльності публічної адміністрації. Так, адміністративний розсуд є лише способом прийняття адміністративних рішень, а електронне урядування постає як одна з форм демократії, спосіб здійснення публічного управління в електронній формі. До того ж, окремі інструменти діяльності публічної адміністрації, згадані в підручнику «Загальне адміністративне право», мають специфічний характер. Наприклад, акти-дії публічної адміністрації спрямовуються на виникнення фактичних, а не юридичних наслідків. Що ж до приватноправових інструментів діяльності публічної адміністрації, то тут варто погодитися з О. Заярним у тому, що суб'єкти публічної адміністрації здійснюють надані їм повноваження через використання приватноправових засобів, що, як наслідок, певним чином віддаляє останні від адміністративно-правових проблематики. З огляду на це, цією метою основними інструментами діяльності публічної адміністрації в соціальній сфері слід вважати такі його елементи: нормативні акти; адміністративні акти; адміністративні договори; акти-плани; акти-дії.

Водночас у межах адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави діють інструменти, які, з одного боку, регулюються нормами Загального адміністративного права, а з іншого – додатково регулюються/уточнюються за допомогою норм Особливого адміністративного права, у нашому випадку, соціального права. Квінтесенцією цих інструментів діяльності публічної адміністрації має бути їх аксіологічна ідея. У цьому сенсі ми цілком підтримуємо І. Патеріло в тому, що загальні вимоги поширюються на всі різновиди інструментів у межах відповідної категорії інструментів, а закріплення спеціальних вимог обумовлюється специфікою їх окремих різновидів [9, с. 243]. Від себе ж додамо, що ця теза є особливо актуальною в контексті закріплення інструментів адміністративно-правового забезпечення реалізації концепції соціальної держави в Соціальному кодексі України, оскільки в його основі повинна лежати юридична логіка, заснована на базисному рівні правової матерії, що спирається на соціальні закономірності та закони соціального буття людини. Відтак, правим є С. Алексєєв у тому, що ці процеси в матерії права невідворотно ведуть до інших фактів і процесів, чи навіть до явищ високої юридичної і соціальної значущості [10, с. 212]. Тобто шляхом врахування аксіологічної ідеї в інструментах адміністративно-правового забезпечення реалізації концепції соціальної держави можна забезпечити покращення поточного рівня адміністративно-правового забезпечення в цій сфері.

Таким чином, у якості проміжного висновку вкажемо, що інструменти адміністратив-

но-правового механізму реалізації концепції соціальної держави є специфічним проявом загальної категорії «інструменти діяльності публічної адміністрації», яка проявляється в спеціальній сфері – у сфері забезпечення реалізації концепції соціальної держави. При цьому аксіологічний вимір інструментів забезпечення реалізації концепції соціальної держави обумовлює ефективність здійснення публічного управління в частині соціального захисту, надання соціальної допомоги та соціальних послуг.

Сутність інструментів адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави

Інструменти адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави за своєю сутністю, з одного боку, виступають як механізм, що обмежує діяльність держави, сприяючи розвитку приватної ініціативи та забезпечуючи соціальну справедливість і свободу (у цьому вимірі переважають нормативно-правові інструменти). З іншого боку, за рахунок цих інструментів здійснюється розширення компетенції держави в кожному аспекті суспільного життя, у тому числі соціальному, через регулювання, таким чином мінімізуючи приватні ініціативи. Є багато градацій між цими двома «маятниками» (описаними вище крайнощами), бо роль відповідних інструментів в адміністративно-правовому механізмі реалізації концепції соціальної держави ґрунтується на соціальних, політичних, економічних, культурних, історичних факторах та інших причинах. Принагідно зазначимо, що не може бути лише двох крайніх точок у застосуванні інструментів для здійснення соціального забезпечення, спираючись на «гнучкий» характер останнього, пов'язаний із відповідними соціальними мотивами, інтересами, потребами та свободами. Пріоритетну роль при цьому має регуляторний характер інструментів реалізації концепції соціальної держави, що дозволяє ефективно регламентувати суспільні відносини в частині соціального захисту. В інструментальному аспекті переслідувані законом цілі зі соціального забезпечення, як правило, пов'язані з досягненням добросовісних цілей [2, с. 469–506], таких як справедливість [11, с. 302, 304–305], соціальні зміни [12, с. 532; 13, с. 555; 14, с. 269], економічний розвиток [15]. Можливі різні аспекти використання правових форм, процедур, методів, прийомів для досягнення встановлених цілей, але в загальних рисах в інструментах адміністративно-правового забезпечення реалізації концепції соціальної держави повинен бути дотриманий баланс між обмеженням держави та одночасним забезпеченням публічного інтересу в частині реалізації її компетенції.

Враховуючи викладене, незалежно від місця, що посідають конкретні інструменти реалізації концепції соціальної держави за описаним вище «маятником», їхня мета є базовою категорією при практичному застосуванні юридичних прийомів, способів і засобів, пов'язаних із реалізацією соціальної функції. Як правило, така мета є альтруїстичною. Ідеться про інструменти, які втілюють

позитивні та соціально бажані цілі. Тому при їх застосуванні очікується, що на додаток до регулювання та інституціоналізації дій держави та особистої поведінки, вони сприяють покращенню прозорості, ефективності виконання соціально значущих програм. Для цього потрібно чітко передбачити набір максимально повних і деталізованих функцій, які мають бути перерозподілені між учасниками відносин із реалізації концепції соціальної держави, а також гарантування їх незалежності один від одного та від зовнішнього тиску. Тобто актуальним залишається питання інституціоналізації принципу стримувань і противаг. З іншого боку, при включенні політичного фактору в процес функціонування адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави політичні суб'єкти можуть використовувати інструменти в якості засобу, спрямованого на досягнення корисливих чи соціально небажаних цілей. У самому крайньому прояві цього процесу інструменти будуть мати суто формальне значення, а реальним проявом при використанні засобів впливу на соціальні відносини буде досягнення егоїстичних і навіть соціально негативних цілей.

На рівні зарубіжної доктрини М. Гомез прикладом «поганих» інструментів вважає антисемітські або заборонні закони, прийняті в нацистській Німеччині в 1930-х р.р. [16, с. 3], які регламентували, зокрема, повноваження публічної адміністрації щодо здійснення соціального захисту. Ці закони в якості інструментів – нормативних актів, хоча й були формально прийняті через звичайний процес, але мали негативний характер у тому сенсі, що вони не сприяли досягненню загальної блага, а, скоріше, задовольняли корисливі інтереси правлячої еліти та правителя. Така своєрідна парадигма «закон, як троянський кінь» в якості інструменту виражає загальну ідею, що здається законною та доброякісною на поверхні, але зміст є абсолютно протилежним. У такому контексті інструменти є «податливими»: подаються як правові, важливі юридично забезпечені, але тільки до тих пір, як ними можна маніпулювати для досягнення конкретних цілей. Прикладом практичного втілення запропонованих вище теоретичних конструкцій можна вважати соціальну політику Боліваріанської Місіїонес (Mision Barrio Adentro i Mision Madres del Barrio), які були «запущені» за допомогою уряду Венесуели в рамках стратегії здійснення політики, спрямованої на боротьбу з бідністю та нерівністю [16, с. 6]. Соціально бажаною метою уряду Венесуели було розширення правових інструментів, а саме: прийняття спеціального законодавства та перетворення правових інститутів. Проте, замість того, щоб сприяти прозорості та посиленню підзвітності, ці інструменти були використані, щоб ізолювати Місіїонес від будь-якої форми зовнішнього нагляду, залишивши їх на милість політичної маніпуляції та інших спотворених цілей. Істотним фактором такого процесу стало формування залежності правових інструментів реалізації соціальної політики уряду від конкретної ролі, яку вони відігравали.

На нашу думку, для створення соціально прийнятної та суспільно бажаної, а не спотвореної ролі інструментів адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави необхідно враховувати їхні режимний, сервісний та захисний виміри. Зокрема, режимний вимір таких категорій спирається на особливості використання кожного з інструментів і «винятковість» за сферами їх застосування. Вдало цю тезу пояснює Д. Коссе, вказуючи, що відповідне використання повинно бути виключенням із системного правового регулювання суспільних відносин у державі. Правовий режим фактично стає особливим правовим інструментом (юридичним виключенням). Він повинен застосовуватися із обов'язковими обмеженнями за такими параметрами: суб'єкт, об'єкт, територія застосування, час застосування [17, с. 26]. У такому випадку режимний вимір інструментів реалізації адміністративно-правового механізму соціальної держави являє собою «розширений спектр» у межах всієї множини юридичного інструментарію, що постає сполучною ланкою та стрижнем цілісної конструкції у сфері правових прийомів, способів і засобів. Звідси важливим питанням є детермінація шляхів і процедур при застосуванні правових інструментів для виконання суспільно корисних завдань, для чого, як зазначає С. Алексеев, треба «вибрати оптимальний для вирішення відповідного завдання правовий режим, відпрацювати його відповідно до специфіки того завдання та змісту відносин, що врегульовано» [18, с. 243].

Натомість сервісний вимір інструментів адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави є набагато більш вузьким і прикладним за своїм характером. Це проявляється в орієнтації всієї діяльності зі здійснення соціального захисту, надання соціальних послуг на споживача та введення відповідної інституційної бази, системи оцінки якості. Саме на основі рівня задоволеності споживачів системою соціального захисту і формується оцінка щодо якості та ефективності виконання соціальної функції. Для цього вкрай необхідно враховувати як процесуальні, так і результативні аспекти використання відповідних інструментів. Наприклад, у країнах-членах ЄС запроваджується принцип «єдиного вікна», що орієнтується на створення умов для «єдиного контакту» споживача із суб'єктом здійснення соціального захисту та надання соціальних послуг. Надзвичайно слухними у зв'язку з цим виглядають слова В. Колпакова щодо деталізації інституційно-процедурних аспектів сервісного елементу механізму реалізації принципу соціальної держави: «Велика Британія, Фінляндія, Швеція запровадили систему оцінювання надання державних послуг урядових органів... У Німеччині з 1990-х р.р. набули популярності офіси – «універсами послуг». У Франції набула розвитку процедура «спрощення одержання послуг» [19, с. 15]. По суті, має місце ситуація, коли соціальні послуги розглядаються в комплексі з адміністративними, а їх надання відбувається в єдиній мережі органів, пріоритетним завданням яких є сервісна



спрямованість на інтереси конкретної людини – споживача таких послуг. У такому плані також створюються інформаційно-консультаційні центри, запроваджуються модернізовані фінансово-правові інструменти, пов'язані зі здійсненням розрахунків і платежів. По суті, сервісний вимір потрібен для належного забезпечення функціонування правового механізму в соціальній сфері в конкретних соціально-економічних умовах у відповідний проміжок часу з метою задоволення суспільного публічного інтересу з надання соціальних послуг і здійснення соціального захисту відповідного рівня якості, а також врахування мотивів, інтересів і потреб споживачів.

У свою чергу, захисний вимір інструментів адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави, як зауважує Г. Тимченко, постає як «інструмент реалізації права на захист» [20]. Зазначений вимір стосується, насамперед, сфери деліктології в галузі соціального захисту, оскільки через інструменти, які закладають правові рамки в цій сфері та формують телеологічний вимір відповідної діяльності, реалізується мета існування соціальної держави. До того ж, через загальний зміст «базового» і «поточного» рівнів правової системи визначаються заходи, процедури та методи здійснення соціального захисту на етапі до (превентивна роль), під час (акти-дії в адміністративному праві) і після вчинення правопорушень (відновлювальна, каральна, виховна роль). Відтак можемо погодитися з Є. Кобрусевою в тому, що сутністю захисного спрямування категорії інструментів адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави є комплекс правових явищ, здійснюваних відповідно до законодавства з метою забезпечення організації та реалізації захисту прав громадян, у тому числі шляхом застосування та використання відповідних форм і способів захисту, що спрямовується на запобігання й припинення порушень, а також відновлення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина [21, с. 99–100].

Як наслідок, зробимо акцент на такій сутнісній характеристиці інструментів адміністративно-правового забезпечення реалізації концепції соціальної держави: вони мають комплексний характер, оскільки проявляються не лише в діяльності суто захисної спрямованості (на етапі під час і після вчинення деліктів), але й у суміжних правових інструментах до вчинення будь-яких правопорушень (з огляду на їхній превентивний характер). Тобто, вони створюють підґрунтя для організації та реалізації соціального захисту в публічному секторі, формуючи умови для ефективної реалізації соціальної функції та створюючи простір для відповідної діяльності правоохоронних органів, інститутів громадянського суспільства.

Висновки. Отже, з огляду на описані вище правову природу, цільові характеристики, режимний, сервісний та захисний виміри інструментів адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави наголосимо на тому, що більшість із цих категорій є теоретичними конструкта-

ми, які мають позанормативний характер. У цьому ракурсі ми вважаємо, що інструменти адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави, з одного боку, регулюються нормами Загального адміністративного права, а з іншого – додатково регулюються/уточнюються за допомогою норм Особливого адміністративного права, у нашому випадку – соціального права.

У зв'язку з цим, серйозною проблемою в соціальній сфері, як і в усіх інших сферах, де здійснюється публічне управління, є відсутність Адміністративно-процедурного кодексу, який би регламентував загальні види і загальні вимоги до всіх інструментів незалежно від сфери регулювання.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Алексеев С.С. Общая теория права : [монография в 2 т.] / С.С. Алексеев. – М.: Юридическая литература, 1982. – Т. 2 : Технико-юридическое содержание права. – 360 с.
2. Brian Z. Tamanaha How an Instrumental View of Law Corrodes Rule of Law / Brian Z. Tamanaha // DePaul Law Review. St. John's Legal Studies Research Paper № 06-0061. – 2007. – Vol. 56. – P. 469–506.
3. Патерило І.В. Право як ціннісна категорія : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / І.В. Патерило. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2006. – 20 с.
4. Челишев М.Ю. О юридических конструкциях в Проекте изменений и дополнений в Гражданский кодекс Российской Федерации / М.Ю. Челишев // Изменения в Гражданском кодексе Российской Федерации: новеллы гражданского законодательства 2012 : Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции (г. Казань, 15 июня 2012 г.). – М.: Изд-во «Юрист», 2012. – 484 с. – С. 79–86.
5. Шопіна І.М. Щодо концептуальних підходів до визначення поняття правового регулювання / І.М. Шопіна // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 1055–1061.
6. Загальне адміністративне право : [підруч.] / за заг. ред. І.С. Гриценка. – К. : Юрінком Інтер, – 2014. – 568 с.
7. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право [навч. посібн.] / За заг. ред. Р.С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – 376 с.
8. Стрельбицький М.П., Стрельбицька Л.М. Адміністративно-правові та цивільно-правові юридичні факти в новому соціально-історичному вимірі / М.П. Стрельбицький, Л.М. Стрельбицька // Історико-правовий часопис. – 2013. – № 1. – С. 64–69.
9. Патерило І.В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: адміністративно-правове дослідження : [монографія] / І.В. Патерило. – Х. : Діса плюс, 2014. – 414 с.
10. Алексеев С.С. Избранное / С.С. Алексеев. – М. : Статут, 2003. – 480 с.
11. Pound R. The Administration of Justice in Modern City / R. Pound // Harvard Law Review. – 1913. – Vol. 26. – № 4. – P. 302–328.
12. Harry V. Ball, George E. Simpson, Ikeda K. Law and Social Change: Sumner Reconsidered / Harry V. Ball, George E. Simpson, K. Ikeda // American Journal of Sociology. – 1962. – Vol. 67. – № 5. – Pp. 532–540.
13. William M. Evan Law as an Instrument of Social Change / William M. Evan // Applied Sociology. – 1965. – P. 554–562.
14. Lawrence M. Friedman The legal system: a social science perspective / Lawrence M. Friedman. – New York : Russell Sage Foundation, 1975. – 309, viii p.
15. Omar E. Garcia-Bolivar The law as a poverty fighting instrument: reflections on law, development and empowerment of poor / Omar E. Garcia-Bolivar // Brazilian International Economic and Tax Law Review. – 2008. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://works.bepress.com/omar_garcia_bolivar/.
16. Manuel A. Gomez Malleable law: the (mis) use of legal tools in pursuit of a political agenda / Manuel A. Gomez // ILSA Journal of International & Comparative Law. – 2013. – Vol. 19. – № 3. – P. 1–46.



17. Коссе Д.Д. Значення та сутність правового режиму в правовій системі України / Д.Д. Коссе // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 2. – С. 25–29.

18. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1989. – 287 с.

19. Колпаков В.К. Європейські стандарти адміністративного права / В.К. Колпаков // Адміністративне право і процес. – 2014. – № 3. – С. 5–18.

20. Тимченко Г.П. Способи та процесуальні форми захисту цивільних прав : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Г.П. Тимченко. – Х. : Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, 2002. – 20 с.

21. Кобрусева Є.А. Актуальні проблеми захисту прав громадян на мирні зібрання / Є.А. Кобрусева // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2014. – Вип. 5. – Т. 1. – С. 97–100.

УДК 351.743 (477)

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ

Джафарова О.В., д. ю. н.,
доцент, професор кафедри адміністративної діяльності ОВС
Харківський національний університет внутрішніх справ

У статті розглянуто позиції вчених щодо розуміння терміну «правове регулювання» та запропоновано під правовим регулюванням розуміти правовий вплив держави на суспільні відносини, який здійснюється за допомогою правового інструментарію, що знаходить своє закріплення у нормах права. Наголошено на доцільності формування в рамках адміністративного права окремої підгалузі адміністративного права – дозвільного права. Запропоновано прийняття кодифікованого акта – основного законодавчого акта, який би уніфікував як термінологію, так і процедуру отримання дозвільних послуг, що дасть можливість систематизувати та уніфікувати чинні норми.

Ключові слова: *правове регулювання, правовий інструментарій, метод правового регулювання, дозвільне право, дозвільні послуги, органи публічної адміністрації, дозвільна діяльність.*

В статье рассмотрены позиции ученых в понимании термина «правовое регулирование» и предложено под правовым регулированием понимать правовое воздействие государства на общественные отношения, которые осуществляются с помощью правового инструментария, находит свое закрепление в нормах права. Отмечено целесообразность формирования в рамках административного права отдельной подотрасли административного права – разрешительного права. Предложено принятие кодифицированного акта – основного законодательного акта, который бы унифицировал как терминологию, так и процедуру получения разрешительных услуг, что позволит систематизировать и унифицировать действующие нормы.

Ключевые слова: *правовое регулирование, правовой инструментарий, метод правового регулирования, разрешительное право, разрешительные услуги, органы публичной администрации, разрешительная деятельность.*

Dzafarova O.V. LEGAL REGULATION LEISURE ACTIVITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE

In the article position of scientists in understanding term «regulation» and asked to understand legal regulation under legal state influence on social relations, which by means of legal instruments, which finds its consolidation in law. Emphasized expediency of forming under a separate sub – administrative law administrative law – permitting law. A decision codified act – main statute that would be as unified terminology and procedure for obtaining authorization services that will allow systematize and standardize existing rules.

Key words: *legal regulation, legal instrument, method of regulation, licensing law, licensing services, public administration bodies, licensing activities.*

Постановка проблеми. Останні події в країні довели, що Українська держава потребує негайних змін у функціонуванні системи державних органів, визначення пріоритетів у правовому регулюванні суспільних відносин для зменшення адміністративних бар'єрів у публічно-сервісній діяльності, уніфікації законодавства та подальшого закріплення дерегуляційних засобів. Щоб зміни були дійсно ефективними, необхідно на науковому рівні чітко визначити правові засади окремих напрямків діяльності державних органів з урахуванням принципу, що держава існує для забезпечення потреб людини, а не навпаки.

У цьому аспекті особливої актуальності набуває вивчення стану та розвитку адміністративно-правового регулювання дозвільної діяльності органів публічної адміністрації в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Необхідно зазначити, що останнім часом теоретичним та практичним аспектам дозвільної діяльності органів публічної адміністрації присвятили свої праці значна кількість вітчизняних науковців, зокрема В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, Р.С. Мельник,