

УДК 342.92 (045)

ЗАГАЛЬНОСОЦІАЛЬНІ ФУНКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Миронець Оксана Миколаївна,
старший викладач кафедри
конституційного і адміністративного
права (Навчально-науковий
юридичний інститут
Національного авіаційного
університету, м. Київ, Україна)

У статті автором досліджено та визначено загальносоціальні функції адміністративного права. Розглянуто теоретичні аспекти розуміння їх поняття, виокремлено ознаки та види. Загальносоціальні функції адміністративного права варто визначити як його регулятивний та охоронний напрями впливу на суспільні відносини загалом та їхню економічну, політичну та соціально-культурну сфери зокрема відповідно до економіко-політичного рівня, етико-моральних стандартів та норм, які наявні на певному етапі історичного розвитку цього суспільства. Їх ознаки впливають з того, що вони: 1) є напрямками регулятивного та охоронного впливу адміністративного права на економічні, політичні та соціально-культурні відносини; 2) мають характер сервісного обслуговування економічних, політичних та соціально-культурних відносин; 3) мають характер управлінського впливу на економічні, політичні та соціально-культурні відносини; 4) мають загальнонаціональний характер впливу ідеологічно формуючої природи на соціально прийнятні стандарти в економічній, політичній та соціально-культурній сферах; 5) є «зовнішнім» відображенням конкретно відділеного впливу регулятивної та охоронної функцій адміністративного права на економічні, політичні та соціально-культурні відносини; 6) реалізуються одночасно з регулятивною чи охоронною функціями адміністративного права при регулюванні чи охороні економічних, політичних, соціально-культурних відносин; 7) мають засобом своєї реалізації не економічні, політичні чи соціально-культурні норми, а регулятивні та охоронні норми адміністративного права у відповідно економічній, політичній та соціально-культурній сферах. Видами загальносоціальних функцій адміністративного права є економічна, політична та соціально-культурна, виокремлення яких має відбуватися виключно з метою їх глибшого наукового осмислення, проте з розумінням перебування їх у нерозривній єдності зі спеціально-соціальними функціями цього права.

Ключові слова: функції права, функції адміністративного права, загальносоціальні функції права, загальносоціальні функції адміністративного права, економічна функція адміністративного права, політична функція адміністративного права, соціально-культурна функція адміністративного права.

GENERAL SOCIAL FUNCTIONS OF ADMINISTRATIVE LAW

Myronets Oksana Mykolaivna,
Senior Lecturer of Constitutional and
Administrative Law Department
(Educational and Research Law Institute
of National Aviation University,
Kyiv, Ukraine)

In the article, general social functions of Administrative Law have been investigated and determined by the author. Theoretical aspects of their concept's understanding have been considered, their attributes and types have been distinguished. General social functions of Administrative Law should be defined as its regulative and protective directions of influence on social

relations in general and the economic, political and social-cultural spheres, in particular, in accordance with the economic-political level, ethical-moral standards and norms that exist at a certain stage of this society's historical development. Their attributes may be distinguished because they: 1) are the directions of the regulative and protective influence of Administrative Law on economic, political and social-cultural relations; 2) have the service character of economic, political and social-cultural relations; 3) have the character of managerial influence on economic, political and social-cultural relations; 4) have a nation-wide character of the influence of ideologically formational nature on socially acceptable standards in the economic, political and social-cultural spheres; 5) are the "external" reflection of the specifically separated influence of the regulative and protective functions of Administrative Law on economic, political and social-cultural relations; 6) are implemented simultaneously with the regulative or protective functions of Administrative Law in the regulation or protection of economic, political, social-cultural relations; 7) the means of their implementation are not economic, political or social-cultural norms, but regulative and protective norms of Administrative Law in the corresponding economic, political and social-cultural spheres. Types of general social functions of Administrative Law are economic, political and social-cultural, the separation of which should take place just for the sake of their more profound scientific understanding, however, with the understanding of their inseparable unity with its special social functions.

Key words: functions of law, functions of Administrative Law, general social functions of law, general social functions of Administrative Law, economic function of Administrative Law, a political function of Administrative Law, a social-cultural function of Administrative Law.

Загальносоціальні функції адміністративного права не стали предметом посиленої уваги вчених-адміністративістів. Із цього питання ґрунтовною працею є лише монографія Ю.В. Пирожкової [1]. Проте, на нашу думку, вони притаманні адміністративному праву. Ця галузь, без сумніву, виконує, окрім спеціально-соціальних функцій, ті, які в юриспруденції прийнято називати загальними, загальноюридичними чи загальносоціальними. Річ у тім, що вони характерні для права як соціального регулятора загалом, а тому й для адміністративного права як складника його системи зокрема.

Хоча розуміння загальносоціальних функцій адміністративного права засноване на працях вітчизняних вчених-адміністративістів, наприклад, В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, І.Л. Бородіна, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарука, О.М. Єщука, В.К. Колпакова, Т.О. Коломоець, А.Т. Комзюка, О.І. Миколенка, а також зарубіжних (Л.Л. Попова, Ю.М. Старілова, С.В. Тихомирова), проте спеціальні дослідження з питання загальносоціальних функцій адміністративного права відсутні. Можна стверджувати, що нині вони є недостатньо вивченими, що зумовлює актуальність цієї статті. Актуальність вказаного дослідження полягає у вирішенні такого наукового завдання, як збагачення і поглиблення наукових уявлень про загальносоціальні функції адміністративного права, а також їх практичну ефективну реалізацію на сучасному етапі розвитку України.

Метою статті є визначення загальносоціальних функцій адміністративного права. Задля досягнення цієї мети необхідно виконати такі завдання: дослідити їх поняття, ознаки, види, зокрема, економічної, політичної, соціально-культурної, засоби їх реалізації, визначити їхнє місце в системі адміністративно-правових функцій.

Академічний тлумачний словник не містить визначення «загальносоціальний». Проте, зважаючи на розуміння термінів «загальний» та «соціальний», можна зробити висновок щодо змісту досліджуваного поняття. Так, «загальним» визначається той, «який стосується, торкається всіх, усього, охоплює, поширюється на всіх, на все загалом; в якому беруть участь усі присутні» [2, с. 67]. А «соціальним» є той, який «пов'язаний із життям і стосунками людей у суспільстві; породжений умовами суспільного життя, певного середовища, ладу; існує та здійснюваний у певному суспільстві» [2, с. 476.]

Отже, проектуючи вказане на функції адміністративного права, на нашу думку, можна визначити загальносоціальні функції цієї галузі як напрями її впливу на суспільні відносини загалом відповідно до економіко-політичного рівня, етико-моральних стандартів та норм, які існують на певному етапі історичного розвитку суспільства.

Класифікуючи функції адміністративного права за критерієм їх діалектичного виникнення, Ю.В. Пирожкова розкриває його зовнішні або ж загально-соціальні функції як такі, що реалізують призначення галузі адміністративного права поза її межами, виділяючи політичну, економічну, соціально-культурну галузі [1, с. 179]. Водночас вона до структури економічної функції адміністративного права вважає належними стимулюючу, розподільчу та забезпечувальну підфункції, а до соціально-культурної – ідеологічну, виховну, інформаційну (комунікативну) [1, с. 333–334].

Ми вважаємо, що вказана позиція може мати право на існування. Проте з теоретичним обґрунтуванням розуміння природи загальносоціальних функцій цієї галузі права Ю.В. Пирожкової ми погодитись не можемо. Річ у тім, що вона відстоює позицію наявності системного взаємозв'язку між економічною [1, с. 351], політичною [1, с. 381], соціально-культурною [1, с. 383] функціями адміністративного права з його регулятивною, охоронною та процедурною, відокремлює перші три як відособлені від його спеціально-юридичних. Тобто науковець, досліджуючи загальносоціальні функції адміністративного права, доходить висновку про можливість їх протиставлення спеціально-соціальним, відокремлює в групи, обґрунтовує їх взаємовплив.

На нашу думку, вказане розуміння загальносоціальних функцій адміністративного права викликає сумніви. Річ у тім, що функції цієї галузі права є напрямиами впливу її норм, які за функціональною спрямованістю, тобто за функціями права, є регулятивними та охоронними. Це зумовлене загальнотеоретичним вченням про загальноприйнятий в юридичній науці видовий поділ норм права на регулятивні та охоронні.

Так, наприклад, О.Ф. Скакун перші називає правилами поведінки, які встановлюють права і обов'язки, а другі – сторожами порядку, які встановлюють способи юридичної відповідальності за порушення прав і невиконання обов'язків, закріплених у регулятивних нормах [3, с. 189–190]. Ми вважаємо, що регулятивна функція адміністративного права є напрямом впливу його регулятивних, а охоронна – охоронних норм, тобто ці норми є засобами реалізації вказаних двох функцій.

Відповідно, досліджуючи загальносоціальні функції адміністративного права, необхідно звернути увагу на засіб, за допомогою якого ця галузь права здійснює вплив на суспільні відносини, які не належать безпосередньо до предмета правового регулювання адміністративного права. Ми вважаємо, що такий функціональний вплив адміністративне право здійснює нормами права, які за критерієм «функціональна спрямованість» можуть бути регулятивними або охоронними. Тобто загальносоціальні функції адміністративного права є його регулятивними та охоронними нормами в дії, тобто в їх функціонуванні.

На наше переконання, загальносоціальні функції адміністративного права варто розуміти як напрями його регулятивного та охоронного впливу на суспільні відносини, які мають характер загальних для суспільства, тобто таких, які регулюються як правом загалом, так і кожною його галуззю зокрема, у тому числі адміністративною.

На нашу думку, ознаками загальносоціальних функцій адміністративного права є те, що вони: 1) є напрямиами регулятивного та охоронного впливу адміністративного права на економічні, політичні та соціально-культурні відносини; 2) мають характер сервісного обслуговування економічних, політичних та соціально-культурних відносин; 3) мають характер управлінського впливу на економічні, політичні та соціально-культурні відносини; 4) мають загальнонаціональний характер впливу

ідеологічно формуючої природи на соціально прийнятні стандарти в економічній, політичній та соціально-культурній сферах; 5) є «зовнішнім» відображенням конкретно відділеного впливу регулятивної та охоронної функції адміністративного права на економічні, політичні та соціально-культурні відносини; 6) реалізуються одночасно з регулятивною чи охоронною функціями адміністративного права при регулюванні чи охороні економічних, політичних, соціально-культурних відносин; 7) мають за собою своєї реалізації не економічні, політичні чи соціально-культурні норми, а регулятивні та охоронні норми адміністративного права у економічній, політичній та соціально-культурній сферах відповідно.

Ми вважаємо, що економічна функція адміністративного права є напрямом впливу його регулятивних та охоронних норм на економічні суспільні відносини. Тобто вона фактично є його регулятивною та охоронною у площині регулювання та охорони економічних відносин нормами цієї галузі права. Протиставляти економічну функцію адміністративного права його регулятивній та охоронній, ми вважаємо, не варто, адже їх розрізнення здійснюється в теорії права швидше з метою глибшого акцентування на дослідженні регулятивного та охоронного функціонального впливу цього виду норм адміністративного права щодо специфічного виду відносин – економічних. Ми переконані, що це розуміння є об'єктивно вірним та логічним, бо випливає з загальнотеоретичного розуміння як норм права, їх видів за функціями, так і реальної дії (функціонування) права як явища.

Як нами вже було зауважено, з розуміння економічної функції адміністративного права Ю.В. Пирожкової випливає, що ця функція та регулятивна й охоронна пов'язані. За законами логіки, зв'язок можливий лише між відокремленими явищами, очевидно, що ці функції вчена вважає різними. Проте у такому разі цілком логічним є запитання про інструментарій економічної функції адміністративного права в її дії, тобто засіб її реалізації. З огляду на те, що будь-яка функція права здійснює свій вплив на суспільні відносини за допомогою норм права, з визначення Ю.В. Пирожкової випливає, що економічна функція адміністративного права, як відмінна від його регулятивної та охоронної, функціонує за допомогою специфічних економічних норм. Проте, по-перше, за функціональною спрямованістю таких норм у теорії права немає, а по-друге, функціональний вплив галузі права здійснюють виключно через їхні регулятивні та охоронні норми. Адміністративне право не є виключенням. Отже, його економічна функція є його ж регулятивною та охоронною функціями у процесі регулювання економічних відносин.

Вказане розуміння, ми вважаємо, повною мірою стосується як політичної, так і виховної, оціночно-орієнтувальної, інформаційної, історичної, а також інших загально-соціальних функцій адміністративного права. По суті, їх виокремлення здійснюється не з метою їх протиставлення спеціально-соціальним, а виключно для глибшого вивчення загальносоціального аспекту регулюючого та охоронного впливу адміністративного права на суспільні відносини. Цей розподіл має умовний характер для мети наукового пізнання загальносоціального функціонального впливу спеціально-соціальних функцій цієї галузі права. Фактично, це можна сказати і про поділ функцій адміністративного права на регулятивну та охоронну, адже регулятивна функція одночасно охороняє суспільні відносини, а охороняючи, автоматично їх регулює.

Ми вважаємо, що загальносоціальні функції адміністративного права є тими ж його регулятивною та охоронною функціями, проте зосереджені на економічній, політичній та соціально-культурній сферах його впливу.

Так, наприклад, ст. 164 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) визначає провадження господарської діяльності без державної реєстрації як

суб'єкта господарювання або без одержання ліцензії на провадження певного виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню відповідно до закону, чи здійснення таких видів господарської діяльності з порушенням умов ліцензування, а так само без одержання дозволу, іншого документа дозвільного характеру, якщо його одержання передбачене законом (крім випадків застосування принципу мовчазної згоди) порушенням порядку провадження господарської діяльності [4]. Фактично припис цієї статті містить охоронну норму, яка, відповідно, виконує охоронну функцію адміністративного права, що впливає на суб'єктів господарювання. Останні є учасниками економічних відносин, відповідно, охоронна функція адміністративного права у цьому разі, впливаючи на економічну сферу «відмежуванням» незаконної діяльності від законної, на нашу думку, є окремим випадком прояву економічної функції адміністративного права.

Політичну функцію адміністративного права можна простежити на прикладі ч. 1 ст. 212-14 КУпАП [4], відповідно до якої порушення встановленого законом порядку розміщення агітаційних матеріалів чи політичної реклами або розміщення їх у заборонених законом місцях громадянином є адміністративним проступком. Очевидно, що цей припис містить охоронну норму адміністративного права для утвердження правопорядку у політичних відносинах. Тому ми вважаємо, що у цьому разі охоронна функція адміністративного права, упорядковуючи та охороняючи вказаний аспект відносин суб'єктів політики, є політичною функцією цієї галузі права. Річ у тім, що у процесі їх охорони використовується не якась окрема політична норма, а охоронна норма адміністративного права. Зважаючи на це, говорити про відокремленість політичної функції адміністративного права від його, наприклад, охоронної, на нашу думку, неправильно. Із вказаного вище прикладу очевидним є висновок про так звану «одночасність» реалізації політичної та охоронної функцій адміністративного права щодо встановленого законом порядку розміщення агітаційних матеріалів чи політичної реклами або розміщення їх у заборонених законом місцях.

Отже, політичною функцією адміністративного права, ми переконані, варто визначити його регулятивну та охоронну функції у процесі регулювання та охорони політичних відносин.

Численні адміністративні матеріальні та процесуальні норми дають змогу простежити практичне втілення соціально-культурної функції адміністративного права. Так, наприклад: ч. 1 ст. 181-1 КУпАП (заняття проституцією), ч. 1 ст. 175-1 КУпАП (куріння тютюнових виробів у місцях, де це заборонено законом, а також в інших місцях, визначених рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради), ч. 1 ст. 44 КУпАП (незаконні виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах) [4] є адміністративними правопорушеннями. У всіх трьох вказаних випадках шляхом їх визначення протиправними у приписах охоронних норм адміністративного права воно здійснює як охоронну, так і соціально-культурну функції. Детермінація заняття проституцією адміністративним проступком, що, безумовно, є відображенням охоронного впливу цієї галузі права, водночас відображає загальнодержавну позицію щодо проституції як соціального явища. Нині систематична діяльність із надання послуг інтимного характеру за плату в Україні знаходиться поза законом, тобто фактично наявність складу цього правопорушення в КУпАП є втіленням як охоронної, так і загальносоціальної функції адміністративного права, зокрема соціально-культурної. У наш час саме визнання проституції проступком характеризує своєрідний стандарт культурно-етичного змісту позиції українського суспільства щодо вказаної діяльності. Питання природи цієї суспільної позиції має коріння як в особливостях традицій, так і менталітету українського народу.

Аналогічним проявом культурного стандарту сучасного суспільства нашої держави є визнання незаконного виробництва, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах адміністративним правопорушенням. На прикладі цього складу адмінправопорушення простежується охоронний вплив адміністративного права, яке водночас відображає загальнодержавну позицію, що міститься в диспозиції ч. 1 ст. 44 КУпАП [4], фіксує культурно-моральну позицію українського суспільства щодо виробництва, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах. Таким чином, соціально-культура функція адміністративного права проявляє охоронний зміст, фактично і є його охоронною функцією.

Простежити виховну функцію адміністративного права можна на прикладі ч. 1 ст. 24-1 КУпАП, відповідно до якої зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого, попередження, догана або суворі догани, передача неповнолітнього під нагляд батькам або особам, які їх замінують, чи під нагляд педагогічному або трудовому колективу за їх згодою, а також окремим громадянам на їх прохання як заходи впливу, що застосовуються до неповнолітнього за вчинення адміністративних правопорушень, мають чіткий виховний характер. На цьому прикладі саме заходами адміністративного впливу, тобто функціональною дією норм адміністративного права, можливе справляння поведінковокорегуючої дії на особу неповнолітнього. Тобто виховна функція цієї галузі права у такому разі здійснюється одночасно з її охоронною, адже засобами її функціонування є не виховні норми, а охоронні норми адміністративного права. Крім того, ми переконані, що виховний характер мають усі охоронні норми адміністративного права, тобто здійснюють виховну функцію.

Яскравим прикладом соціально-культурної, зокрема ідеологічної, функції адміністративного права є п. 3 ч. 1 ст. 66 Кодексу адміністративного судочинства України щодо належності священнослужителя до категорії свідків, який не може бути допитаний в адміністративній справі про відомості, одержані ним від віруючих на сповіді [5]. Незважаючи на відділення церкви від держави відповідно до ч. 3 ст. 35 Конституції України [6], цей приклад свідчить про «прийняття» законодавцем, зокрема, православної релігійного стандарту про непорушність таємниці сповіді. Відповідно, регулятивна функція адміністративно-процесуального права на цьому прикладі є його ідеологічною функцією, яка відображає суспільну позицію стосовно вказаного випадку. Навіть у цьому разі не ідеологічна норма адміністративного права, а саме його регулятивна-процесуальна норма стала засобом, за допомогою якого було визначено вказану загальнодержавну позицію. Тому, на нашу думку, вказане доводить не відокремленість, а єдність ідеологічної та регулятивної функцій адміністративного права.

Обґрунтуванням аналогічної позиції щодо нашого розуміння природи інформаційної функції адміністративного права є наведене нижче. Регулятивні та охоронні норми адміністративного права, виконуючи, відповідно, регулятивну чи охоронну функції, одночасно справляють інформаційний вплив як на кожну особу, так і суспільство загалом. Наприклад, можливість накладення стягнення у вигляді штрафу відповідно до ч. 1 ст. 24 КУпАП [4] має інформативний зміст як для особи, яка стає суб'єктом адміністративного правопорушення, так і взагалі для особи, яка отримує знання щодо видів адміністративних стягнень в Україні, при цьому перебуваючи у статусі вказаного вище суб'єкта. Так, розпивання пива (крім безалкогольного), алкогольних, слабоалкогольних напоїв на вулицях, у закритих спортивних спорудах, скверах, парках, всіх видах громадського транспорту (включаючи транспорт міжнародного сполучення) та інших заборонених законом місцях, крім підприємств торгівлі і громадського харчування, в яких продаж пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв на розлив дозволений відповідним органом місцевого самоврядування, або

поява в громадських місцях у п'яному вигляді, що ображає людську гідність і громадську мораль, що є адміністративним проступком відповідно до ч. 1 ст. 178 КУпАП [4], одночасно з охоронним впливом здійснює інформативний, дає змогу особі дізнатися про суспільну та державу позицію, зорієнтувати свою поведінку перед тим, як вона, наприклад, почне вживати алкогольні напої у громадському місці.

Отже, на наше переконання, соціально-культурна функція адміністративного права має розумітися як його регулятивна та охоронна у процесі регулювання та охорони соціально-культурних суспільних відносин.

Ми вважаємо, що загальносоціальні функції адміністративного права варто визначити як його регулятивний та охоронний напрями впливу на суспільні відносини загалом та їхню економічну, політичну та соціально-культурну сфери зокрема відповідно до економіко-політичного рівня, етико-моральних стандартів та норм, які існують на певному етапі історичного розвитку цього суспільства.

Їх ознаки випливають з того, що вони: 1) є напрямами регулятивного та охоронного впливу адміністративного права на економічні, політичні та соціально-культурні відносини; 2) мають характер сервісного обслуговування економічних, політичних та соціально-культурних відносин; 3) мають характер управлінського впливу на економічні, політичні та соціально-культурні відносини; 4) мають загальнонаціональний характер впливу ідеологічно формуючої природи на соціально прийнятні стандарти в економічній, політичній та соціально-культурній сферах; 5) є «зовнішнім» відображенням конкретно відділеного впливу регулятивної та охоронної функцій адміністративного права на економічні, політичні та соціально-культурні відносини; 6) реалізуються одночасно з регулятивною чи охоронною функціями адміністративного права при регулюванні чи охороні економічних, політичних, соціально-культурних відносин; 7) мають засобом своєї реалізації не економічні, політичні чи соціально-культурні норми, а регулятивні та охоронні норми адміністративного права у економічній, політичній та соціально-культурній сферах відповідно.

Видове наповнення загальносоціальних функцій адміністративного права вважаємо за можливе представити економічною, політичною та соціально-культурною функціями, виокремлення яких має відбуватися виключно з метою їх глибшого наукового осмислення, проте з розумінням перебування їх в нерозривній єдності зі спеціально-соціальними функціями адміністративного права. Саме зважаючи на те, що засобом реалізації загальносоціальних функцій адміністративного права є не його економічні, політичні чи соціально-культурні норми, а регулятивні та охоронні, розуміти перші варто виключно як діяльність регулятивної та охоронної функцій адміністративного права в економічній, політичній та соціально-культурній сферах відповідно.

Список використаних джерел:

1. Пирожкова Ю.В. Функції адміністративного права: генеза, теоретичний, нормативний та праксеологічний аспекти: монографія. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2016. 548 с.
2. Словник української мови: у 11 т. / Білодід І.К. [та ін.]. К.: Наукова думка. Т. 3: 1972; Т. 9: 1978. URL: <http://sum.in.ua/>.
3. Скаун О.Ф. Теорія держави і права: підруч. Харків: Консум, 2001. 656 с.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-Х. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
5. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.