

УДК 342:340.112

ПРОЦЕДУРНА ФУНКЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: СТРУКТУРА ТА ФАКТИЧНІ ОЗНАКИ

PROCEDURAL FUNCTION OF ADMINISTRATIVE LAW: STRUCTURE AND ACTUAL SIGNS

Пирожкова Ю.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент, докторант
Запорізького національного університету*

Стаття присвячена дослідженню структурних елементів та інтегративних ознак процедурної функції адміністративного права, якою, на думку автора, доцільно доповнити базовий перелік галузевих функцій. На підставі критичного аналізу структурних елементів зазначеної функції запропоновано власне бачення її фактичних ознак та окреслені концептуальні позиції щодо розуміння змісту.

Ключові слова: функції адміністративного права, адміністративна процедура, процедурна функція адміністративного права, інтегративні ознаки процедурної функції адміністративного права.

Статья посвящена исследованию структурных элементов и интегративных признаков процедурной функции административного права, которой, по мнению автора, целесообразно дополнить базовый перечень отраслевых функций. На основании критического анализа структурных элементов указанной функции предложено собственное видение ее фактических признаков и очерчены концептуальные позиции по поводу понимания смысла.

Ключевые слова: функции административного права, административная процедура, процедурная функция административного права, интегративные признаки процедурной функции административного права.

The article investigates the structural elements and integrative characteristics procedural functions of administrative law, which, according to the author, it is appropriate to supplement the list of basic industry functions. Based on a critical analysis of the structural elements of that function, proposed its own vision of the actual signs and outlined the conceptual positions on understanding the content.

Key words: functions of administrative law, administrative procedure, administrative law procedural function, integrative signs procedural functions of administrative law.

Традиційний класичний розподіл базових функцій адміністративного права на регулятивну та охоронну є результатом «усталеності», яка сформувалась в адміністративно-правовій науці так званого радянського періоду та запозичена сучасними вітчизняними вченими. Унікальна широта предмета адміністративного права дає змогу доповнити систему його базових

функцій ще однією – процедурною функцією, характерною ознакою якої є так зване зовнішнє обслуговуюче спрямування, що виходить за межі адміністративного права та передбачає «сервісно-організаційну» реалізацію як заявних (ініціативних), так і втручальних процедур, визначених матеріальними нормами інших галузей права. Аналіз історіографії становлен-

ня адміністративно-правової науки показав, що ця функція взагалі ніколи у саме такому формулюванні не виділялась, хоча завжди об'єктивно існувала. Саме предмет, специфіка адміністративного права обумовлювали її наявність, адже жодна галузь вітчизняного права, окрім адміністративного, не мала такого «взаємопроникнення» обслуговуючого характеру в іншій галузі, виходячи за межі свого матеріального права. Внаслідок докорінного перегляду змісту положень адміністративного права й щодо змістовного оновлення його предмета та «переоцінки» функціональної складової галузі в сучасних наукових, навчальних та публіцистичних джерелах не лише розширюється традиційний перелік галузевих функцій, але й справедливо акцентується увага на перегляді їх змісту в контексті запозичень адміністративно-правовою доктриною так званих європейських правових інститутів. Зокрема, Т. Коломоєць, В. Колпаков у «Вступі до навчального курсу «Адміністративне право України» (2014 р.) серед функцій адміністративного права виділяють організаційну, при цьому уточнюючи, що ця функція визначається організаційним характером діяльності публічної адміністрації, що постійно «підтримується» нормами публічної адміністрації [1, с. 109]. Роблячи акцент на адміністративно-правових та культурологічних аспектах європеїзації публічного управління в Україні, Ю. Юринець справедливо звертає увагу на той факт, що реалізація відкритої моделі адміністративного права потребує обґрунтування та втілення його правозабезпечувальної та правозахисної функцій [2, с. 20–21]. Отже, незважаючи на те, що вченими-адміністративістами завжди за адміністративним правом традиційно визнавалася наявність двох базових функцій, а саме регулятивної та охоронної, не можна не помітити й того, що для нього внаслідок «унікальних» властивостей предмета також було характерним об'єктивне існування зовнішньо орієнтованого інтегративного явища – процедурної галузевої функції, специфіка якої полягає в тому, що матеріальні норми однієї галузі (земельного, фінансового, трудового, господарського, екологічного права та інші комплексні правові утворення) «обслуговуються» процедурними нормами адміністративного права.

Процедурну функцію адміністративного права можна умовно поділити на дві складові частини.

1) Так звана внутрішня (у меншій частині, адже тут має свій прояв регулятивна функція галузі у всіх без винятку процедурах). Внутрішня складова частина процедурної функції адміністративного права охоплює організаційні процедури (до яких входять питання внутрішнього трудового розпорядку, системи безпеки (технічної, пожежної), внутрішнього діловодства, добору і розстановки персоналу, формування кадрового резерву, розподілу посадових обов'язків); адміністративні процедури, які пов'язані з організацією планово-фінансової роботи, здійсненням організаційно-технічних дій, спрямованих на матеріально-технічне забезпечення органів публічного адміністрування; інформаційні процедури, що охоплюють питання документообігу, інфор-

маційного обслуговування та обміну (наприклад, надання державним органам інформації з реєстрів, банків та баз даних; інформування громадянського суспільства про роботу органів публічного адміністрування; оприлюднення на єдиному веб-порталі та в офіційному друкованому виданні офіційних документів; організація роботи з укомплектування, зберігання, обліку та використання архівних документів) тощо. З огляду на вищезазначене очевидним є те, що внутрішньоорганізаційна складова процедурної функції адміністративного права спрямована на забезпечення ефективної реалізації повноважень органів публічного адміністрування шляхом процедурного «обслуговування» відповідного нормативно-встановленого порядку вчинення адміністративних дій та прийнятих рішень.

2) Зовнішня, що реалізується переважно за межами адміністративного права (і це є основним змістовним наповненням процедурної функції галузі). Зважаючи на викладене, важливо зробити акцент на тому, що процедурна функція галузі пов'язана як із регулятивною функцією (її внутрішня складова), так і з охоронною (хоча слід зазначити, що цей взаємозв'язок, безумовно, є «слабшим», порівняно з тим, що виникає безпосередньо між регулятивною та охоронною галузевими функціями). Так, якщо змінюється нормативна модель взагалі адміністративної процедури в межах самого матеріального адміністративного права, як наслідок, трансформується і відповідна модель адміністративної процедури поза його межами. Зміна моделі дозволеної поведінки в адміністративному праві (матеріальному) відповідним чином впливає і на його охоронну функцію (розширення або звуження її сфери), а також «зачіпає» і «зовнішню» процедурну функцію. Так, наприклад, звуження «адміністративного тиску» на економіку та оптимізація публічного управління нею стали однією із головних реформаторських ідей після Революції Гідності, що і обумовили як відповідну оптимізацію державного втручання в економіку загалом, так і «переформатування» адміністративних процедур у зазначеній сфері відносин зокрема. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)» від 12 лютого 2015 р. № 191-VIII скасовано 16 неефективних регуляторних обмежень, гармонізовано систему оренди землі та створено систему «єдиного вікна» для відкриття бізнесу лише за 2 дні. Змінами до Закону про ліцензування скасовано ліцензування 26 типів господарської діяльності, Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання дерегуляції господарської діяльності» від 28 січня 2015 р. № 42 скасовано потребу в неефективних сертифікатах в агропромисловому комплексі та моніторинг користування надрами тощо. Отже, вектори економічної дерегуляції як обумовили зміну матеріальних норм відповідних галузей права (в тому числі і адміністративного), так і вплинули на модифікацію процедурної функції «сегмента».

Слід зазначити, що процедури можуть бути пов'язані й із застосуванням примусових заходів у

сферах, де відсутні власні процедурні норми (так звані втручальні процедури). Вони є спірними, конфліктними (так їх називає О. Кузьменко), їх менше, ніж ініціативних, позитивних, неконфліктних, однак вони є. Так, наприклад, у митному законодавстві (Митний кодекс України) є регламентація заходів застосування огляду та переогляду товарів, транспортних засобів, ручної поклажі, багажу; вилучення предметів, взяття проб (зразків) товарів; тимчасове затримання особи, тимчасове вилучення товарів, транспортних засобів і документів; одержання проб та зразків для проведення експертизи тощо; земельне законодавство (Земельний кодекс України) аналогічно регламентує цілу низку конфліктних процедур, які обслуговуються адміністративним правом. Отже, наведені приклади ілюструють обслуговування адміністративним правом так званих втручальних процедур у інших галузях права. Тому, окреслюючи власне бачення змісту процедурної функції галузі, зважаючи на той факт, що вона, як і регулятивна, реалізується із врахуванням усіх складових механізму адміністративно-правового регулювання, варто акцентувати увагу на виокремленні притаманних їй унікальних інтегративних ознак.

1) *Зовнішньооб'єктне спрямування*, яке має свій прояв у встановленні адміністративно-процедурних норм, що «визначають порядок, «регламент» здійснення прав або виконання обов'язків, встановлених у матеріальних нормах» [3, с. 113] інших галузей права. Дійсно, адміністративно-правове регулювання відбувається за певними правилами, умовами, у порядку та відповідній послідовності, і це є проявом регулятивної функції галузі (окрім так званих внутрішніх процедур, що забезпечують організаційну діяльність суб'єктів публічного адміністрування), процедурні ж норми адміністративного права, спрямовані на встановлення «регламенту» здійснення матеріальних норм інших галузей права, – прояв зовнішньої складової процедурної функції адміністративного права.

2) *Зовнішньосервісний вектор орієнтації процедурної функції адміністративного права*. Як вже було неодноразово зазначено у роботі, сучасна адміністративно-правова доктрина передбачає суттєву зміну розуміння суспільної (соціальної) цінності галузі адміністративного права. На противагу раніше наявному так званому однобічному її визначенню переважно як «управлінського» права ця галузь у сучасному європейському розумінні постає основним регулятором гармонійних взаємостосунків між публічною адміністрацією, тобто суб'єктами (органами і посадовими особами) виконавчої влади, органів АР Крим і місцевого самоврядування та громадянами і приватними особами [4, с. 13], що і не лише створює підґрунтя для розширення сфери «сервісних» відносин та їх упорядкування в межах адміністративного права (пропорційне збільшення «обслуговуючої» складової регулятивної функції галузі), але й впливає на відповідне збільшення «обслуговуючого» сегмента адміністративного права зовнішнього спрямування. Доречною видається теза Р. Мельника про те, що в результаті ми маємо тисячі нормативних

актів, сотні тисяч правових норм, які об'єднуються в межах поняття «адміністративне право» [5, с. 2–3]. Євроінтеграційні прагнення України обумовлюють «максимальне наближення вітчизняного адміністративного права у його змістовному та конституційному вимірах до адміністративного права ЄС» [6, с. 14]. Це завдання стосується, зокрема, і функціональної складової галузі, а саме визнання за процедурною функцією адміністративного права самостійного статусу (до речі, на користь цієї пропозиції також опосередковано свідчить і той факт, що майбутній Адміністративно-процедурний кодекс визначатиме основні питання реалізації процедур, пов'язаних із регулятивними матеріально-правовими нормами моделей поведінки у господарській, митній, земельній, екологічній сферах).

3) *Перспективна спрямованість на забезпечення впорядкування та узгодженості, оптимальної гармонійності й ефективності публічно-сервісних відносин, їх відповідності основоположним європейським принципам реалізації адміністративних процедур*. У цьому контексті не можна не обійти увагою дослідження колективу авторів підручника «Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві» за загальною редакцією Ю. Шемшученка [7, с. 227–247]. Автори цілком справедливо аргументують, що орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування, який вирішує питання про надання певного дозволу (наприклад, на будівництво), про застосування відповідного обмеження (наприклад, приймаючи рішення про тимчасову заборону діяльності закладу харчування) чи під час прийняття іншого адміністративного акта, повинен не лише прийняти це рішення відповідно до вимог матеріального права, але й належним чином встановити фактичні обставини справи та забезпечити право приватної – фізичної або юридичної – особи на участь у розгляді та вирішенні такої справи [7, с. 227–228] (йі це повинне мати місце й із урахуванням процедурної функції за межами безпосереднього матеріального адміністративного права). Виконанню таких завдань і «служить» процедурна функція галузі. З огляду на сучасну «європеїзацію» вітчизняного адміністративного права її реалізація повинна відповідати принципам, які виділяються в Резолюції (77) 31 Ради Європи про захист особи від актів адміністративних органів, яку ухвалив Комітет Міністрів Ради Європи 28 серпня 1977 р.: право особи бути вислуханою, доступ до інформації, допомога і представництво, викладення мотивів, зазначення засобів правового захисту. Зазначений перелік цілком справедливо пропонує розширити Т. Коломоець, додаючи принцип ефективності або неформальності (найпростіший засіб для досягнення результату, мінімізація формальної процедури); принцип неупередженості адміністративного органу (відсутність будь-якої зацікавленості уповноваженого суб'єкта в результаті справи); принцип пропорційності (обмеження адміністративного розсуду та дискреційних повноважень) [8, с. 225]. Ці

принципи повинні стати базовими у контексті зовнішнього процедурного обслуговування адміністративного права.

4) *Наявність ознак елементу системи функцій адміністративного права. Процедурна функція адміністративного права є взаємодоповнюючим однопорядковим елементом всієї системи функцій галузі, який у її межах взаємодіє з іншими функціями за допомогою внутрішніх зв'язків горизонтального характеру.* Безперечно, процедурне «обслуговування» є наслідком регулювання або охорони правом суспільних відносин, адже спрямоване на досягнення «бажаного» результату шляхом алгоритмізації відповідних адміністративно-процедурних дій. Так, наприклад, цивільно-правове та господарсько-правове регулювання легалізації юридичної особи вимагає її державної реєстрації (ст. 89 Цивільного кодексу України, ст. 58 Господарського кодексу України, Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців»), і це є проявом регулятивної функції зазначених галузей права. Відповідно до цього та як наслідок зазначених зобов'язуючих регулятивних норм виникає алгоритм реалізації сервісної діяльності органів публічної адміністрації, уповноважених на здійснення реєстраційних процедур, тобто відбувається упорядкування відповідних суспільних відносин, їх адміністративне регулювання. Безпосередня, поетапна його реалізація, спрямована на «обслуговування» інтересів конкретної юридичної особи, обумовлена встановленими регулятивними правилами, є вже проявом процедурної функції адміністративного права. Ілюструючи взаємозв'язок процедурної функції з охоронною, слід зазначити, що і у цьому випадку похідний характер процедурної функції через її сервісне призначення є безспірним. Так, наприклад, відповідно до ст. 2 Закону України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р. № 962-IV об'єктом особливої охорони держави є всі землі в межах території України. Правова охорона земельних ресурсів від забруднення та засмічення є однією із найважливіших складових охоронної функції земельного права. Відповідно до цього в межах адміністративного права з'являються адміністративно-правові норми, спрямовані на охорону від забруднення відходами виробництва, хімічними та радіоактивними речовинами й від інших несприятливих природних і техногенних процесів (наприклад, Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19 червня 2003 р. № 963-IV, Закон України «Про екологічну експертизу» від 9 лютого 1995 р. № 46/95), що є проявом охоронної функції галузі. Відповідно до цього в адміністративному праві виникають процедури, спрямовані на моніторинг потенційно небезпечних об'єктів, спостереження за якісними й кількісними параметрами, збирання, оброблення, передавання та збереження відповідної інформації, створення та ведення відповідного державного реєстру потенційно небезпечних об'єктів у вигляді автоматизованої інформаційно-довідкової системи, що і є проявом горизонтального взаємозв'язку охорон-

ної функції адміністративного права (як первинного елементу системи у зазначених правовідносинах) із процедурною галузевою функцією.

5) *Своєрідність форм її нормативної визначеності.* Варто зазначити, що унікальність процедурної функції галузі обумовлює специфіку джерел її зовнішньо-правової фіксації. Так, Д. Астахов, характеризуючи адміністративно-процедурне законодавство, цілком виправдано зауважує, що «воно є множинним (за кількістю актів), різноманітним (за видами актів, які регламентують зазначені питання, при цьому серед них є законодавчі й підзаконні нормативно-правові акти), несистематизованим, з широкою сферою правового регулюючого впливу, з комплексним характером» [9, с. 69]. Зокрема, йдеться про окремі процедурні положення Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кодексу цивільного захисту України, Водного кодексу України, Кодексу України про надра Митного кодексу України, поодинокі положення Земельного кодексу України, Господарського кодексу України, Повітряного кодексу України тощо. Як зазначалося у попередньому розділі дослідження, одноставною є позиція вчених-адміністративістів щодо доцільності кодифікації адміністративно-процедурних норм й зосередження їх в єдиному Адміністративно-процедурному кодексі України (такої позиції дотримуються Д. Астахов, Т. Коломоєць [9, с. 205–207], А. Школик [6, с. 122, 139, 140], І. Каргузова, А. Осадчий [10, с. 29–31], О. Миколенко [11, с. 213], Н. Галіцина [12, с. 15–16], Е. Демський, Ю. Костюк [13, с. 4] та інші науковці). Кілька проектів відповідного кодексу вже більше десяти років перебувають у полі зору вчених-юристів, юристів-практиків, громадськості. Не занурюючись у детальний аналіз їх змісту, слід визнати, що сфера майбутнього кодифікованого акта буде досить широкою, специфічною внаслідок широкого спектру прояву процедурної функції галузі, сфера якої останнім часом суттєво та постійно розширюється, адже постійно з'являються нові види суспільних відносин (електронне декларування доходів, електронна система закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків, запровадження електронного сервісу здійснення дозвільних процедур у сфері поводження з відходами, розгляд питань «Цифрової митниці», тобто електронізації митних сервісів, зокрема аналізуються перспективи створення автоматичної системи митного оформлення, «Єдиного вікна», впровадження електронного обміну інформацією, веб-сайтів для передачі інформації у відкритому доступі та використання гаджетів тощо) у господарському, митному, земельному, аграрному, фінансовому, екологічному праві, які потребують процедурної «допомоги» адміністративного права.

Таким чином, підсумовуючи викладене, слід зазначити, що це є цілеспрямованим напрямом впливу адміністративного права, що орієнтований на зовнішнє публічно-сервісне процедурне забезпечення реалізації матеріальних норм, встановлених в межах інших галузей права, які власних процедурних норм позбавлені.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Коломоєць Т. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України» : навч. лекція / Т. Коломоєць, В. Колпаков. – К. : Ін Юре, 2014. – 240 с.
2. Юринець Ю. Правозабезпечувальна та правозахисна функції адміністративного права: антропологічний вимір / Ю. Юринець // Юридичний вісник. – 2014. – № 2 (3). – С. 70–74.
3. Рабінович П. Основи загальної теорії права та держави : [навч. посібник] / П. Рабінович. – Х. : Консум, 2002. – 160 с.
4. Дисциплінарно-деліктне право України : [навч. посібн.] / [Т. Аніщенко, Ю. Берлач, Д. Бондаренко та ін.] ; за заг. ред. Т. Коломоєць, В. Колпакова. – К. : Ін Юре, 2016. – 464 с.
5. Мельник Р. Реформування системи адміністративного права як передумова його кодифікації / Р. Мельник // Журнал східноєвропейського права. – 2013. – № 1. – С. 1–5.
6. Школик А. Порівняльне адміністративне право : [навч. посібник для юридичних факультетів та факультетів міжнародних відносин] / А. Школик. – Львів : ЗУКЦ, 2007. – 308 с.
7. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики : у 2 кн. / за заг. ред. Ю. Шемшученка (голова). – К. : Конус-Ю, 2008. – Кн. 2 : Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві / відп. ред. В. Авер'янов. – 2008. – 314 с.
8. Коломоєць Т. Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства України: питання теорії та практики : [монографія] / Т. Коломоєць, Д. Астахов. – Запоріжжя : ЗНУ, 2011. – 254 с.
9. Картузова І. Адміністративно-процедурне право : [навчально-методичний посібник] / І. Картузова, А. Осадчий. – О. : Юридична література, 2008. – 288 с.
10. Миколенко О. Теорія адміністративного процедурного права : [монографія] / О. Миколенко. – Х., 2010. – 336 с.
11. Галіцина Н. Адміністративно-правові засади процедури створення та функціонування товариств з обмеженою відповідальністю в Україні : автореф. ... дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Н. Галіцина. – Запоріжжя : КПУ, 2010. – 20 с.
12. Демський Е. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України: регламентація відносин особи і влади чи чергове зобов'язання людини / Е. Демський, Ю. Костюк // Юридичний вісник України. – 2011. – № 8 (16). – 19–20 лютого. – С. 4 ; № 9 (817). – 26 лютого – 4 березня. – С. 4.