

Ю. В. Пирожкова
Запорожский национальный университет (Украина)

РЕГУЛЯТИВНАЯ ФУНКЦИЯ КАК ЭЛЕМЕНТ СИСТЕМЫ ФУНКЦИЙ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА: ОСОБЕННОСТИ СТРУКТУРЫ

Модель построения правового, демократического государства обуславливает необходимость детального исследования функций права, так как именно они раскрывают сложное взаимодействие направлений воздействия права на социум, являются базовым элементом эффективности права в целом. В функциях права отражаются потребности общественного развития, они являются следствием законодательной политики и концентрируют в себе соответствующие потребности, трансформируя их в позитивное право, публичные обязанности, общественные интересы. Меняются, увеличиваются общественные интересы – меняются и расширяются функции права.

Проблема функций права в рамках теоретической юриспруденции традиционна: фундаментальным исследованиям теории функций права посвящены работы Т. Радько, В. Реутова, А. Абрамова, А. Палазяна; научные разработки отдельных функций права стали предметом изучения О. Власенко, А. Данченко, А. Тропова, И. Сытара, В. Ковальского и др., что в свою очередь создало условия и стало импульсом для детального анализа функций различных отраслей права – работы М. Мелентьева, В. Чернышова, А. Сухарева, С. Тимохина, В. Щербины, М. Матийко, Е. Коржа, Ю. Смирникова и др.

Административное право является базовой, ключевой отраслью наряду с конституционным, гражданским и уголовным правом. Оно составляет основу правового регулирования разнообразных общественных отношений, повседневно возникающих в различных сферах общественной и государственной жизни. Влияние административного права на общественные отношения определяется его функциями. Каждая отрасль права имеет свои функции, которые объективны, существуют независимо от воли человека, но их содержание, способы обеспечения создаются людьми. Среди актуальных проблем административного права известные ученые-правоведы выделяют вопросы, связанные с научными исследованиями предмета, метода, функций и социального назначения административного права, акцентируя внимание на необходимости концептуального обновления доктрины административного права, ее дальнейшего развития в рамках единого целостного подхода. В теории административного права относительно функций нет устоявшихся взглядов. Иногда функции административного права вообще не рассматриваются как необходимый атрибут для характеристики понятия административного права как отрасли. Такая недо-

оценка функционального назначения административного права обусловлена тем, что функции, в отличие от предмета, метода, принципов, не находят своего реального выражения в законодательстве, в конкретных правовых нормах, что безусловно оказывает негативное влияние на его современную качественную трансформацию.

Современное административное право как фундаментальная система целостно-нормативного регулирования направлено на установление, закрепление и охрану наиболее целесообразных общественных отношений. Не существует такой сферы государственной или общественной жизни, которой бы не касались вопросы административно-правового регулирования, устанавливающего позитивные правила поведения различных субъектов права. Термин «регулировать» означает «устанавливать границы, масштабы поведения, упорядочивать общественные отношения, наделяя их стабильностью и системностью...». Такое качество социального регулятора имеют именно нормы права, благодаря которым «равная мера, одинаковый масштаб применяются к разным субъектам правоотношений».

Непосредственно в пределах административного права регулятивная функция реализуется во множестве правил, которые позволяют, обязывают или запрещают определенные варианты поведения его субъектов в важнейших социальных сферах – экономической, политической и социально-культурной (например, отношения, связанные с организационно-правовыми основами деятельности транспорта, определяются Законом Украины от 10.11.1994 г. «О транспорте», Положением о Министерстве инфраструктуры Украины, утвержденным Постановлением Кабинета Министров Украины от 12.05.2011 г. № 581, и рядом других актов законодательства; регулирование здравоохранения, медицинской и фармацевтической деятельности осуществляется в сводном системообразующем законодательном акте от 19.11.1992 г. № 2801 – Основах законодательства Украины о здравоохранении и т. д.), а также устанавливают правила поведения безотносительно к определенной социальной сфере (стандарты, технические условия, санитарные нормы, государственные строительные нормы, правила дорожного движения, правила пожарной безопасности, отраслевые нормативные акты об охране труда, нормы, правила и стандарты по ядерной безопасности, нормативные документы по метрологии, технологические регламенты и т. д.).

Регулятивная функция, являясь доминирующим, базовым элементом системы функций административного права, по своей структуре не является монолитно-однородной, что позволяет рассматривать ее как сложнocomпонентное правовое явление и выделять ее составляющие – взаимосвязанные элементы – правоустанавливающую, правоограничительную и правообязывающую подфункции. Научный анализ их взаимосвязей позволит исследовать регулирующий потенциал административного права в случаях реализации его норм, вызванных не правонарушениями, а правомерными действиями участников обще-

ственных правоотношений. Алгоритм реализации любой подфункции общий и является их объединяющим критерием: определение круга субъектов административных правоотношений, их правового статуса или компетенции; установление юридических фактов, направленных на возникновение, изменение и прекращение правоотношений; определение модели правомерного позитивного поведения. Цель же указанных подфункций регулирования разная.

Исходным пунктом любого системного исследования является представление о целостности системы, которое конкретизируется через понятие связи и взаимодействия, ведь именно различные типы устойчивых связей образуют структуру системы и обеспечивают ее упорядоченность. Всестороннее исследование структуры регулятивной функции обуславливает необходимость рассмотрения взаимодействия между установленными элементами – подфункциями, соответственно требует определения внутренних связей между ними, позволяющих проследить непосредственное соотношение данных элементов как симметрично существующих и тем самым образующих целостность, а значит – определенную систему.

Таким образом, в пределах реализации подфункций регулятивной функции административного права четко просматривается взаимосвязь между разрешением, запретом, обязанностью. Появление нового права лица обуславливает и соответствующую обязанность по реализации этого права. Так, например, в соответствии со ст. 23¹ Закона Украины от 02.10.1996 г. «Об обращении граждан» граждане могут обратиться к Президенту Украины, Верховной Раде Украины, Кабинету Министров Украины, органу местного самоуправления с электронными петициями через официальные веб-сайта органов, которым они адресованы, или веб-сайты общественных объединений, которые осуществляют сбор подписей в поддержку электронных петиций. Президент Украины, Верховная Рада Украины, Кабинет Министров Украины обязаны рассмотреть петицию при условии сбора на ее поддержку не менее 25 000 подписей граждан в течение не более трех месяцев со дня опубликования петиции. Изменение норм права, регулирующих позитивное поведение, влечет за собой изменение и охранительных норм, что в свою очередь свидетельствует о том, что для регулятивной функции административного права свойственно наличие связей не только в системе функций отрасли в целом, но и реализация внутренних связей между собственными структурными элементами.