

ФУНКЦІЇ РЕГЛАМЕНТІВ ЯК ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

УДК 342.92:347.99(477)

Постановка проблеми. Право є складною нормативною системою, що регулює суспільні відносини. Ця система схильна до постійних змін і трансформацій, які виникають внаслідок різноманітних чинників як еволюційного, і революційного характеру. Динамічний розвиток права пов'язаний і з таким важливим явищем, як поява нових форм зовнішнього вираження правових норм, – джерел права у формально-юридичному сенсі. Правова система України відрізняється значною різноманітністю джерел, що пов'язано, у тому числі, зі своєрідністю історичного ходу розвитку держави та права, геополітичними особливостями, європейською інтеграцією. Незалежна України держава – відносно молода тому схильна до змін політико-економічної та соціокультурної організації суспільства у контексті вимог ЄС. Це твердження актуальне стосовно права. Правові реформи, що почалися ще 90-ті роки, не оминули стороною систему нормативно-правових актів, що є важливим елементом правової системи, характерною особливістю якої є наявність і застосування таких джерел права як регламенти. Регламенти стали джерелом права завдяки курсу України на європейську інтеграцію.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням джерел адміністративного права, у тому числі регламентам, приділили увагу у наукових дослідженнях: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, В. В. Галунько, І. С. Гриценко, С. С. Єсімов, М. В. Ковалів, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, Д. М. Лук'янець, Р. С. Мельник, О. І. Остапенко, С. Г. Стеценко, Д. В. Швець та інші вчені. Зближення права України до права Європейського Союзу вимагає проведення наукових досліджень, з метою адаптації до європейських стандартів.

Виклад основного матеріалу. Визначення функцій регламентів як джерел права дозволяє зрозуміти, яку роль у механізмі

правового регулювання вони виконують, які завдання дані нормативно-правові акти покликані вирішити, якої мети досягти. У функціях акумулюються характеристики регламентів як форми зовнішнього вираження правових норм. Існує ряд специфічних функцій, що відбивають особливості конкретного виду нормативно-правових актів – регламентів [1, с. 55-56]. Оскільки нормативно-правовий акт є однією з форм зовнішнього вираження правових норм, а правова норма є відправним елементом системи права, то доцільно говорити про існування загально соціальних і безпосередньо правових функцій регламентів, які можна назвати юридичними функціями регламентів. Розподіл функцій права на загально соціальні та юридичні, залежно від способу впливу права на суспільні відносини, є універсальними, визнаними і широко використовуються у науковому співтоваристві [2].

Ця дихотомія може бути застосована і для дослідження функцій регламентів. Варто зупинитися на питанні співвідношення правового регулювання та правового впливу, оскільки на цій відмінності будується розподіл функцій регламентів на загально соціальні та юридичні. Правове регулювання є вужчим поняттям і охоплює всі можливі форми правового впливу.

Правове регулювання характеризує право, як юридичний механізм, здатний впливати на суспільні відносини, тоді як правовий вплив виступає взятим у єдності та різноманітті процесом впливу права на соціальне життя, поведінку та свідомість людей. Загально соціальні функції відповідають правовому впливу регламентів на суспільні відносини, а юридичні функції – правовому регулюванню.

Група загально соціальних функцій, що реалізуються регламентами. обумовлена тим, що вони активно взаємодіють з іншими сферами життя. Однією із загально соціальних функцій регламентів є економічна функція. Як приклад реалізації цієї функції можна навести норми, присвячені процедурам реєстрації юридичних і фізичних осіб як підприємців, у результаті суб'єкти можуть займатися відповідною економічною діяльністю. Регламенти виконують управлінську функцію. Регламенти дозволяють визначити статус суб'єктів задіяних в управлінських процесах.

Дані нормативно-правові акти позначають напрями та характер взаємовідносин даних суб'єктів.

Регламенти виступають інструментами реалізації різних форм публічного управління. Залежно від конкретного виду регламентів це можуть бути форми, пов'язані з діяльністю різних гілок і рівнів влади. Регламенти, як інструмент впливу, досягнення мети правового регулювання, дозволяють підвищити ефективність управлінської діяльності та ефективність роботи на кожній зі стадій управлінської діяльності. Наприклад, Регламент Кабінету Міністрів України [3].

Загально соціальною функцією, що виконується регламентами, є політична функція. Ця функція тісно пов'язана з управлінською. Регламент є актом управління. Зважаючи на той факт, що правова політика є невід'ємною частиною політики держави, слід зазначити, що більшість регламентів є актами державного управління, вони забезпечують реалізацію правотворчої політики держави. Правотворча політика є частиною загального поняття правової політики. Правова політика – це науково обґрунтована, послідовна та системна діяльність державних органів і інститутів громадянського суспільства щодо створення ефективного механізму правового регулювання, з використання юридичних засобів у досягненні таких цілей, як забезпечення прав і свобод людини та громадянина, формування правової державності та високого рівня правової культури та правового життя суспільства [4, с. 266].

Будучи актами державного управління, регламенти дозволяють реалізовувати внутрішні та зовнішні державні функції, надаючи правовий вплив на юридичних та фізичних осіб. Політико-правовий режим держави визначається змістом актів державного управління, виданих на основі законодавчих положень.

Виховна функція реалізується регламентами. Ця функція спрямовано формування стимулів правомірної поведінки, правосвідомості у душі поваги до права, правових цінностей, ідеалів, моральних установок. Користувачі, які застосовують регламент, досягають бажаного результату.

Регламенти є джерелом інформації та виступають своєрідними посередниками між суб'єктом правотворчої діяльності та громадянами, демонструючи результати правотворчої діяльності. Завдяки знайомству з положеннями регламентів, користувачі даних нормативно-правових актів можуть ознайомитися з особливостями внутрішньої організації органів, специфікою їх взаємодії, функціями, що реалізуються, надаються послугами.

Ідеологічна функція, яка виконується регламентами, пов'язана з формально-юридичною фіксацією принципів взаємовідносин суспільства та представників влади, позначенням цілей розвитку держави.

Орієнтуючись на положення Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки, можна виявити пріоритетні напрями адміністративної реформи, до яких належать позначення меж втручання держави в економічну діяльність суб'єктів господарювання, виключення дублювання повноважень та функцій центральних органів виконавчої влади, розмежування різних державних функцій, пов'язаних із наданням фізичним і юридичним особам [5]. Реалізація цих напрямів пов'язана саме з прийняттям регламентів в інтересах всього соціуму, у чому полягає важливість і цінність.

Концентрований вираз ідеологічна функція знаходить у категорії принципів права, які є базовими ідеями і установками, що є основою права. Ідеологічна функція є сполучною ланкою між ідеальним та реальним правом. Ідеологічна функція полягає в тому, що дозволяє відобразити орієнтири для подальшої правотворчої, правозастосовної та право інтерпретаційної діяльності.

Регулятивна функція відображає процес впливу правових норм на суспільні відносини з метою їх упорядкування, що сприяє встановленню такого стану як правопорядок. Цю функцію в юридичній науці прийнято поділяти на підвиди: регулятивну статичну функцію та регулятивну динамічну функцію. Перша передбачає закріплення та формалізацію суспільних відносин, забезпечення стабільності, друга покликана забезпечити розвиток суспільних відносин.

Регламенти є показовими прикладами вираження цих функцій. З одного боку, дані нормативно-правові акти позначають правила діяльності у ключових соціальних інститутах, наприклад, інституту публічної влади, закріплюючи внутрішні організаційні процеси, взаємодію органів влади з громадянами, інституту власності, у різних реєстраційних процедурах, передачі майна. З іншого боку, регламенти відповідають викликам часу, закріплюють використання інформаційно-комунікаційних технологій, відображаючи сприйнятливість права до соціальних змін. Інформаційно-комунікаційні технології сприяють утворенню системного поєднання комплексу визначених юридичних норм, які регулюють інформаційні відносини у різних підсистемах права і є з'єднувальною ланкою між галузями права, що характерно для сучасних регламентів [6, с. 26]. Водночас вимагають проведення заходів інформаційної безпеки у відповідності до сучасної методології [7].

Наприклад, Регламент роботи кваліфікованого надавача електронних довірчих послуг Державної казначейської служби України [8].

Охоронна функція є класичною функцією права, властивою регламентам. Полягає дана функція у боротьбі з протиправною поведінкою, правопорушеннями, захисту правових цінностей, права і свободи суб'єктів права.

Регламенти поділені на регулятивні та охоронні. Даний поділ є умовним, оскільки предмет регулювання більшості регламентів є змішаним, закріплюючи регулятивні та охоронні норми. Регламенти певною мірою виконують регулятивну і охоронну функцію, різниця полягає в інтенсивності спрямованості відповідного регламенту або встановлення правил поведінки у певній сфері життя, або захист учасників правовідносин від протиправних посягань.

Існують групи функцій, що дозволяють охарактеризувати специфіку регламентів у системі джерел адміністративного права. Ці функції пропонується позначити терміном «спеціальні». Регламенти є результатом розвиваючої правотворчості, дозволяють конкретизувати положення інших нормативно-правових

актів. Конкретизація є переходом від невизначеності до визначеності права. Регламенти сприяють реалізації принципу правової визначеності. Досліджуючи феномен конкретизації юридичної норми, що виникає, коли виявляється неадекватність цієї норми регульованим суспільним відносинам, її дефектність. Регламенти надають абстрактним нормам необхідного ступеня визначеності, забезпечуючи належну дію механізму правового регулювання. Крім функції конкретизації регламенти виконують функцію деталізації.

Деталізація має місце у випадках, коли суб'єкт встановлює порядок закріплення норм, які є у первинних актах, приймаючи регламент в контексті правотворчої компетенції. Наприклад, Примірний регламент надання адміністративних послуг; Регламент Центру надання адміністративних послуг м. Львова [9; 10]. У наведеному мають місце різні прийоми, що дозволяють надати визначеність загальним положенням, які є у первинних актах. Очевидно, що все розмаїття суспільних відносин, що існує, не дозволяє передбачити всі можливі ситуації, що вимагають правового регулювання, у вихідних, первинних нормах. Правова традиція передбачає існування множини нормативно-правових актів, що містять вторинні норми, які виконують функції деталізації та конкретизації.

Дані функції є порядковими функціями регламентів. Такий підхід дозволяє усвідомити специфіку дії різних правових норм, які є у регламентах. За допомогою адміністративного регламенту відбувається конкретизація загальних положень закону стосовно певної публічної послуги. З погляду логіки та змісту конкретизована норма та норма, яку конкретизують співвідносяться як загальне та одиничне. Регламенти виступають одним із елементів механізму правового регулювання, виконуючи функцію організаційного забезпечення дії нормативно-правових актів, які є для них первинними. Регламенти є інструментами, які виводять цей механізм із неробочого, статичного стану, пристосовуючи первинні норми до реалій певних сфер суспільного життя.

Досліджуючи спеціальні функції регламентів, не можна не відзначити, що, будучи результатом втілення в життя функції пра-

вового регулювання, регламенти дозволяють боротися з пробілами в праві, юридичними колізіями, з наявністю великої кількості нормативно-правових актів, які регулюють по суті одні й ті самі питання.

Закріплюючи юридичні процедури, регламенти позначають їх чіткий порядок, терміни, дії, що дозволяє говорити про їхній антикорупційний потенціал, спрямованість на підвищення ефективності управлінської діяльності. Особлива конструкція регламенту дозволяє детально врегулювати взаємодію посадових осіб та громадян, що є інструментом боротьби з можливими зловживаннями уповноважених суб'єктів. Можна говорити про функції, які виконуються окремими видами регламентів.

Наприклад, технічні регламенти виконують функцію забезпечення вимог безпеки; посадові регламенти виконують функцію підвищення ефективності виконання посадових обов'язків; регламенти, предметом регулювання яких є взаємодія органів, виконують функцію забезпечення цієї взаємодії; регламенти, присвячені питанням внутрішньої організації тих чи інших органів, виконують функцію забезпечення внутрішніх процесів, які є у відповідних органах; регламенти надання адміністративних послуг виконують функцію забезпечення взаємодії державних і місцевих органів влади з фізичними та юридичними особами; регламенти здійснення контролю та нагляду виконують функцію мінімізації ризику заподіяння шкоди цінностям, що охороняються законом.

Поданий перелік функцій регламентів не є вичерпним, проте він відображає найбільш суттєві функції, що характеризують регламенти як форму зовнішнього вираження правових норм. Динамічний розвиток регламентів дозволить реалізувати ряд абсолютно нових функцій, що виконуються регламентами в механізмі правового регулювання.

Висновки. Аналіз функцій регламентів дозволив побудувати систему:

- загально соціальні функції, що відображають різноманіття напрямів правового впливу регламентів на суспільні відносини, серед цих функцій: економічна, управлінська, політична, виховна, інформаційна, ідеологічна;

- юридичні функції, що виражають правову сутність регламентів, їх здатність бути регулятором суспільних відносин, упорядковувати їх, до цих функцій відносяться регулятивна та охоронна;

- спеціальні функції регламентів, що характеризують місце та роль регламентів у системі нормативно-правових актів: регламенти виконують функції деталізації, конкретизації, організаційного забезпечення дії нормативно-правових актів, що є для них первинними, функції забезпечення правової визначеності, забезпечення реалізації правової політики держави, дозволяють боротися з пробілами та колізіями у праві;

- функції окремих видів регламентів, до яких належать функції: забезпечення вимог безпеки; підвищення ефективності виконання суб'єктами посадових обов'язків; забезпечення взаємодії органів влади; забезпечення внутрішньої організації відповідних органів; забезпечення взаємодії державних та місцевих органів влади з фізичними та юридичними особами; мінімізації ризику заподіяння шкоди цінностям, що охороняються законом.

1. Остапенко О. І. Ковалів М. В., Єсімов С. С. та ін. *Адміністративне право України (загальна частина): навчальний посібник. Вид. 2-е, доповнене* Львів: СПОЛОМ, 2021. 616 с.
2. Ковалів М., Сопільник Л., Сопільник Р., Єсімов С. *Технічне регулювання в системі права України. Scientific Notes of Lviv University of Business and Law. 2020. № 25. С. 149-155.*
3. *Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. № 950 (редакція від 21.03.2025 року).* URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text>
4. Цуркан-Сайфуліна Ю. В., Барабаш О. О. *Визначення правової політики держави в контексті заохочувальних норм права та правової культури особи. Право і суспільство. 2024. Т. 2. № 1. С. 262-267.*
5. *Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831-р.* URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>
6. Ковалів М. В., Єсімов С. С., Ярема О. Г. *Інформаційне право України: навчальний посібник.* Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2022. 416 с.

7. Yesimov S. & Borovikova V. *Methodological foundations of information security research. Social & Legal Studios*. 2023. Vol. 6. № 1. С. 49-55.
8. Регламент роботи кваліфікованого надавача електронних довірчих послуг Державної казначейської служби України. URL. <https://ca.treasury.gov.ua/%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82/%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B0%>
9. Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 р. № 588 (редакція від 26.01.2022 року). URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/588-2013-%D0%BF#Text>
10. Регламент Центру надання адміністративних послуг м. Львова. Затверджено ухвалою № 4568 від 28.03.2024 «Про внесення змін до ухвали міської ради від 15.05.2014 № 3318 «Про утворення Центру надання адміністративних послуг м. Львова, затвердження Положення про Центр надання адміністративних послуг м. Львова та Регламенту Центру надання адміністративних послуг м. Львова». URL. <https://cnap.city-adm.lviv.ua/rule>

Ільчишин Н.В. Функції регламентів як джерел адміністративного права

У статті, на підставі чинного законодавства, теоретичних і доктринальних положень права Європейського Союзу, розглянуто функції регламентів як джерел адміністративного права. Окремі аспекти зазначеної проблематики ставали предметом наукового дослідження, але говорити про системну розробленість питань, пов'язаних з регламентами, неможливо. Це зумовлює актуальність теми. Об'єктом статті є суспільні відносини, що формуються функціями у процесі реалізації регламентів. Предметом дослідження є функції регламентів як джерел адміністративного права. Зазначено, що регламент – нормативно-правовий акт, який розкриває положення нормативно-правових актів, що мають більшу або рівну юридичну силу, особлива юридична конструкція, яка закріплює сукупність юридичних процедур, а також суб'єктів, термінів і результатів реалізації таких процедур. Регламенти вкрай різноманітні. За видом первинного у відношенні до регламенту джерела права – регламенти, що розкривають положення нормативно-правових актів; за спрямованістю процедур, що закріплюються – внутрішні організаційні та зовнішньо орієнтовані; за виконуваними функціями – охоронні та регулятивні. Функції регламентів складається з кількох рівнів: загально соціальні функції, юридичні функції, спеціальні функції регламентів; функції окремих видів регламентів, до яких належать – забезпечення вимог безпеки; підвищення ефективності виконання суб'єктами посадових обов'язків; забезпечення взаємодії органів влади; забезпечення внутрішньої організації відповідних органів; забезпечення взаємодії державних, місцевих органів влади та

органів місцевого самоврядування з фізичними і юридичними особами; мінімізації ризику заподіяння шкоди цінностям, які охороняються законом.

Ключові слова: державне управління, нормативно-правові акти, правове регулювання, правова політика, мета регулювання, фізичні та юридичні особи.

Ichyshyn N. V. Functions of regulations as sources of administrative law.

The article, based on current legislation, terrorist and doctrinal provisions of the law of the European Union, examines the functions of regulations as sources of administrative law. Certain aspects of the above-mentioned issues have become the subject of scientific research, but it is impossible to speak about the systematic development of issues related to regulations. This determines the relevance of the topic. The object of the article is social relations formed by functions in the process of implementing regulations. The subject of the study is regulations, the practice of their application, doctrinal provisions of the theory of state and law, administrative law are devoted to regulations. It is noted that a regulation is a regulatory legal act that develops the provisions of regulatory legal acts that have greater or equal legal force, a special legal construction that fixes a set of legal procedures, as well as subjects, terms and results of the implementation of such procedures. Regulations are extremely diverse. By the type of primary source of law in relation to the regulation - regulations that develop the provisions of regulatory legal acts; by the focus of the procedures that are fixed - internal organizational and externally oriented; by the functions performed - security and regulatory. The functions of regulations consist of several levels: general social functions, legal functions, special functions of regulations; functions of individual types of regulations, which include - ensuring security requirements; increasing the efficiency of the performance of official duties by subjects; ensuring interaction between authorities; ensuring the internal organization of relevant bodies; ensuring interaction between state, local authorities and local self-government bodies with individuals and legal entities; minimizing the risk of harm to values protected by law.

Keywords: public administration, regulatory legal acts, legal regulation, legal policy, purpose of regulation, individuals and legal entities.