

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2023.49.276027>

УДК 342.9

О. І. Миколенко, докт. юрид. наук, професор, завідувач кафедри
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова
Кафедра адміністративного та господарського права
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна
e-mail: O.Mykolenko@onu.edu.ua
ORCID ID: 0000-0002-9755-9454

Н. В. Добровольська, канд. юрид. наук, доцент
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова
Кафедра адміністративного та господарського права
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна
e-mail: dobrovolksayanina@ukr.net
ORCID ID: 0000-0003-1933-8266

ЦІЛЕПОКЛАДАННЯ В ПРАВІ ТА ЦІЛІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

У статті визначені цілі адміністративного права та здійснено їх характеристику. Доведено, що адміністративне право, як галузь права України, переслідує наступні базові цілі: регулювання суспільних відносин, що обумовлені об'єктом та предметом адміністративно-правового регулювання; охорона адміністративних правовідносин та правовідносини інших галузей права України; закріплення адміністративних проваджень щодо реалізації матеріальних норм адміністративного права. Зроблено висновки, що адміністративне право, як галузь публічного права, має наступні цілі: закріплення механізму побудови системи органів публічної адміністрації та основ її функціонування, головним обов'язком якої є утвердження і забезпечення прав і свобод людини; встановлення правових стандартів організації публічної служби, які сприяють забезпеченню і реалізації прав та свобод людини і громадянина; встановлення правових стандартів здійснення управлінських процедур та управлінської діяльності; встановлення правових стандартів здійснення правотворчих процедур щодо видання суб'єктами публічного адміністрування підзаконних нормативно-правових актів; встановлення правових стандартів здійснення адміністративних процедур та публічно-сервісної діяльності; встановлення правових стандартів здійснення контрольної діяльності суб'єктами публічного адміністрування; встановлення правових стандартів здійснення правоохоронної діяльності суб'єктів публічного адміністрування; встановлення способів та механізмів адміністративно-правового захисту порушених прав і свобод особи в публічно-правовій сфері.

Ключові слова: цілепокладання в праві, адміністративне право, адміністративно-правове регулювання, цілі адміністративного права, функції адміністративного права.

Постановка проблеми. Цілепокладання як метод дослідження правових явищ, допомагає, по-перше, з'ясувати орієнтири правового регулювання в цілому права та його елементів (галузей, правових інститутів, норм права), по-друге, визначити ефективність правового регулювання, порівнюючи між собою цілі та

результати правового регулювання. При цьому, право є багаторівневою системою, в якій кожен рівень має свій специфічний набір цілей, що обумовлені предметом правового регулювання. Таким чином, цілепокладання допомагає розкрити взаємозалежність цілей правового регулювання та результатів правореалізації.

Все вищесказане в повній мірі відповідає і адміністративному праву як галузі національного права. Адміністративне право має цілі, які реалізує в середині системи національного права, та цілі, які реалізує зовні – щодо існуючих в суспільстві відносин. Саме ж адміністративне право складається з підгалузей, правових інститутів та норм адміністративного права, які мають свої специфічні цілі, які не завжди відображені на загальногалузевому рівні. Наприклад, адміністративно-деліктне право, яке є правовим інститутом адміністративного права, спрямоване на охорону суспільних відносин, що врегульовані галузями національного права.

В наукових джерелах адміністративне право досліджувалось як елемент системи права України, як системне явище, як функціональне правове явище, втім, майже відсутні публікації присвячені цілям адміністративного права та його елементам. З огляду на це, дослідження цілепокладання в праві та цілей адміністративного права України є актуальним напрямом розвитку правової доктрини та адміністративного законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Завдяки тому, що цілі правового регулювання тісно пов'язані із функціями права, цілі адміністративного права фрагментарно досліджувались у працях таких вчених, як В. Авер'янов, Ю. Битяк, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Миронець, Ю. Пирожкова і ін. Слід підкреслити, що цілі правового регулювання не були предметом цих досліджень, про них згадувалось лише як про елемент правової дійсності, який допомагає визначитись із функціями адміністративного права України. Втім, наявність досліджень про функції адміністративного права дозволяє, по-перше, констатувати, що певні узагальнення про цілі адміністративно-правового регулювання були зроблені в теорії адміністративного права, по-друге, відзначити низький рівень використання цілепокладання в дослідженнях адміністративно-правових явищ.

Мета статті. Метою даної публікації є визначення цілей адміністративного права та їх характеристика.

Виклад основного матеріалу. Визначення цілей правового регулювання є важливим чинником для розуміння теорії адміністративного права, особливостей правотворчої діяльності у сфері адміністративних відносин та специфіки реалізації норм адміністративного права суб'єктами права. Пояснюється це тим, що наявність мети правового регулювання дозволяє говорити про сукупність необхідних правових засобів для її досягнення. Наявність правових засобів дозволяє говорити про рівень їх ефективності при реалізації на практиці. Результати ж правозастосовної діяльності (у вигляді статистики, звітності і ін.) дозволяє, при необхідності, переосмислити як закріплені правові засоби, так і цілі правового регулювання. Таким чином, є прямий зв'язок між метою правового регулювання та його результатом. Якщо мета не співпадає з результатом правового регулювання, то є нагальна проблема:

- а) хибні цілі, які не відповідають потребам суспільства;
- б) недосконалий набір правових засобів, що забезпечує досягнення поставлених цілей.

З цих позицій, адміністративне право, його правові інститути та окремі норми адміністративного права ще не розглядалися в юридичній науці. Пропонуємо через призму цілепокладання охарактеризувати одну із фундаментальних галузей національного права – «адміністративне право».

Функції адміністративного права ґрунтовно досліджувались в комплексних працях Ю. В. Пирожкової «Теорія функцій адміністративного права» [1] та О. М. Миколенко «Функції адміністративно-деліктного права (теоретико-правовий аспект)» [2]. Втім, по-різному вчені розглядають роль цілей правового регулювання при визначенні функцій адміністративного права.

Наприклад, Ю. В. Пирожкова зазначає: «У співвідношенні «право – функція», право встановлює орієнтири та масштабність реалізації будь-якої власної функції як взаємозалежного елемента. Розкриваючи зміст функції права, необхідно постійно мати на увазі зв'язок призначення права з напрямками його впливу та, навпаки, визначеність останніх призначенням права» [1, с. 83]. Орієнтир це кінцевий результат, до якого прагне досягнути суб'єкт правового регулювання. Відповідно, у висловленому вище контексті поняття «орієнтир» ототожнене з поняттям «ціль», а поняття «функція права» – з поняттям «напрямок правового регулювання». Втім, чіткого змістовного розмежування понять «ціль» та «напрямок» правового регулювання Ю. В. Пирожкова не дає. Виникає дивна ситуація. Є декілька близьких за змістом понять – «функція права», «ціль правового регулювання» та «напрямок правового впливу», кожне із них виконує свою роль у правовому регулюванні, але одразу збагнути їх змістовне співвідношення та взаємовплив не завжди вдається. Є причіпками того, що функція права (як і функція адміністративного права) складається із трьох елементів: 1) цілі правового регулювання (ідеал, до якого слід прагнути); 2) засоби правового регулювання (правовий інструментарій у вигляді процедур, спеціальних суб'єктів правореалізації, заходів примусу і ін.); 3) результат правового регулювання (кінцевий результат, який реально було отримано при реалізації норм права). Відповідно, цілі правового регулювання можна намагатись підмінювати іншими поняттями (орієнтир чи напрям правового регулювання), але сутність від цього не змінюється – «цілі адміністративно-правового регулювання визначаються його змістом, а зміст адміністративного права – його призначенням, по-перше, в системі національного права (по відношенню до інших галузей права), по-друге, в системі суспільних відносин, що охоплюються предметом адміністративного права.

Ю. В. Пирожкова, на жаль, не розглядає функції адміністративного права як сукупність трьох елементів – цілі, засоби та результат адміністративно-правового регулювання, але постійно була близько від такого висновку. Можна навести два висловлювання Ю. В. Пирожкової, які підтверджують наші висновки щодо результатів її дослідження.

По-перше, вчена стверджує, що функція адміністративного права «є вектором (цілеспрямованим напрямом) його впливу на суспільні відносини, що направлений на досягнення бажаного, запрограмованого результату» [1, с. 85]. Виходить, що будь-яка функція адміністративного права це цілеспрямований напрям правового впливу на суспільні відносини. І, власне, «ціль адміністративно-правового регулювання» визначає вид і назву відповідної функції адміністративного права. Якщо цілком адміністративно-правового регулювання є «охорона

правовідносин», то можна говорити про існування охоронної функції адміністративного права, якщо ж мета адміністративно-правового регулювання – «обмеження соціально небезпечних відносин», то серед функцій адміністративного права можна виділяти «обмежувальну функцію», тощо.

По-друге, Ю. В. Пирожкова стверджує, що функції адміністративного права характеризуються наявністю «мети, що обумовлена вирішенням певних завдань, засобів їх досягнення та отриманням результату, який був запрограмований» [1, с. 87]. Важко висловити якусь чітку позицію стосовно «запрограмованого» чи «незапрограмованого» результату функцій адміністративного права, адже «програмування» не є категорією права. Програмувати можна комп'ютерні програми, програмувати ж результат в праві неможливо, адже існує безліч обставин на практиці, які, при великому бажанні законодавця, врахувати в правовому регулюванні не завжди виходить. Тому і існують у праві такі поняття як «аналогія права», «аналогія закону», «тлумачення норм права» і ін. Втім, повністю підтримуємо вислів Ю. В. Пирожкової, що функції адміністративного права набувають свого прояву через три самостійні поняття у праві – цілі адміністративно-правового регулювання, адміністративно-правові засоби та результат реалізації норм адміністративного права.

Якщо орієнтуватись на види функцій адміністративного права, що запропонувала Ю. В. Пирожкова, то цілями сучасного адміністративного права є:

- підсистема першого рівня: 1) регулювання суспільних відносин; 2) охорона правовідносин; 3) обслуговування матеріальних норм;
- підсистема другого рівня: 1) регулювання та розвиток економічних відносин; 2) регулювання та розвиток політичних відносин; 3) регулювання та розвиток соціально-культурних відносин;
- підсистема третього рівня: 1) досягнення перспективних орієнтирів у правовій площині; 2) упорядкування організаційно-управлінської діяльності суб'єктів публічного адміністрування; 3) організуючий вплив на інші галузі права [1, с. 187].

Як бачимо, у Ю. В. Пирожкової є намагання всебічно підійти до визначення цілей адміністративно-правового регулювання. Перший рівень цілей визначається в залежності від змісту адміністративно-правового регулювання – регулювання, охорона чи закріплення механізмів реалізації матеріальних норм адміністративного права. Другий рівень – в залежності від сфери суспільних відносин, на яку здійснюється вплив адміністративного права, – розвиток економічних, політичних і соціально-культурних відносин. При цьому, використана стара класифікація адміністративних правовідносин, що була притаманна для Особливої частини навчальної дисципліни «Адміністративне право», що читалась до 2014 року у закладах вищої освіти юридичного спрямування. Третій рівень – в залежності від особистих уподобань Ю. В. Пирожкової, адже відсутній критерій, на підставі якого можна було б виділити в одній групі прогностичні, організаційно-управлінські і синергетичні цілі.

Таким чином, повністю підтримуємо існування цілей адміністративного права, так званого, першого рівня, адже майже всі галузі права спрямовані на регулювання суспільних відносин, охорону правовідносин та закріплення механізмів реалізації матеріальних норм (наприклад, повноважень, прав і обов'язків суб'єктів права).

Не погоджуємось з цілями другого рівня, що пропонує Ю. В. Пирожкова, адже вони не розкривають специфіку адміністративно-правового регулювання. Наприклад, фінансове, комерційне чи господарське право характеризуються тим, що регулюють певну сферу суспільних відносин і предмет їх регулювання обмежується виключно фінансовими, комерційними чи господарськими відносинами. При характеристиці цілей правового регулювання вище названих правових утворень доцільно було б говорити про регулювання та розвиток фінансових, комерційних чи господарських відносин. В адміністративному ж праві специфіка суспільних відносин, які воно регулює, проявляється в тому, що ці відносини, по-перше, є публічно-владними, по-друге, стосуються як функціонування органів публічного адміністрування, так і їх комунікації з суб'єктами приватного права (фізичними та юридичними особами), по-третє, рівномірно розбиті на три групи – управлінські, публічно-сервісні і правоохоронні відносини. Тому, якщо і виділяти цілі другого рівня адміністративно-правового регулювання, то це повинні бути не економічні, політичні чи соціально-культурні цілі, а цілі щодо розвитку публічно-владних відносин в управлінській, сервісній і правоохоронній сферах.

Третій рівень цілей адміністративно-правового регулювання, що виділяє Ю. В. Пирожкова, взагалі вважаємо недоречним, адже прогностичні і синергетичні цілі притаманні не адміністративному праву як галузі права, а науці адміністративного права, а організаційно-управлінські цілі ставляться перед керівниками органів публічного адміністрування, які через видання підзаконних нормативно-правових актів або актів індивідуальної дії можуть досягати таких цілей. Адміністративне ж право як галузь права не орієнтоване на прогнозування, синергію чи організацію управління.

О. М. Миколенко запропонувала функції адміністративного права розглядати як синтез трьох самостійних понять – цілі, засоби та результат адміністративно-правового регулювання, втім, її система функцій адміністративного права не корелює із цілями адміністративно-правового регулювання [2]. Тобто, вчена спробувала деталізувати цілі, які ставить перед собою сучасне адміністративне право, без прив'язки до функцій адміністративного права. Зокрема, О. М. Миколенко пропонує виділяти наступні постійні цілі адміністративного права:

1) *закріплення механізму побудови системи органів публічної адміністрації та основ її функціонування, головним обов'язком якої є утвердження і забезпечення прав і свобод людини* [2, с. 279]. Можна довго розмірковувати над тим, що первинне – права і свободи людини та громадянина, у відповідності до яких повинні формуватися органи публічного адміністрування, чи система органів публічного адміністрування, які забезпечують, в тому числі, реалізацію прав і свобод людини та громадянина. Втім, очевидним є той факт, що адміністративне право закріплює систему органів публічного адміністрування і від якості адміністративно-правового регулювання залежить буде чи ні ця система органів ефективною;

2) *встановлення правових стандартів організації публічної служби, які сприяють забезпеченню і реалізації прав та свобод людини і громадянина* [2, с. 279]. Систему органів публічного адміністрування наповнюють люди – публічні службовці, які забезпечують як якість, так і ефективність публічного ад-

міністрування в Україні. Тому організація функціонування публічної служби є однією із основних цілей адміністративно-правового регулювання;

3) *встановлення правових стандартів здійснення управлінських процедур та управлінської діяльності* [2, с. 279]. Підкреслюємо, що мова йде не про адміністративні процедури, а про процедури прийняття управлінських рішень та про внутрішньо-організаційну управлінську діяльність, що виникає між суб'єктами публічного адміністрування та їх структурними підрозділами. Для будь-якого публічного службовця адміністративне право це галузь права, що, в першу чергу, регламентує його управлінську, і вже потім – публічно-сервісну діяльність. Ігнорувати дану мету при визначенні цілей адміністративного права, значить ігнорувати природу публічної служби, яка є невід'ємним елементом будь-якого публічного управління;

4) *встановлення правових стандартів здійснення правотворчих процедур щодо видання суб'єктами публічного адміністрування підзаконних нормативно-правових актів* [2, с. 279]. Видання підзаконних нормативно-правових актів не можна віднести ні до управлінської, ні до публічно-сервісної діяльності публічних службовців. Цей вид діяльності має багато особливостей, які слід враховувати при адміністративно-правовому регулюванні правотворчої діяльності органів виконавчої влади;

5) *встановлення правових стандартів здійснення адміністративних процедур та публічно-сервісної діяльності* [2, с. 280]. Надання публічних послуг є одним із важливих напрямів діяльності органів публічного адміністрування, а тому важливо, з одного боку, забезпечити суб'єкта владних повноважень відповідними повноваженнями, а з іншого, фізичних та юридичних осіб гарантіями щодо обмеження свавілля органів, які надають такі адміністративні послуги;

6) *встановлення правових стандартів здійснення контрольної діяльності суб'єктами публічного адміністрування* [2, с. 280]. В даному випадку, мова йде про «зовнішній контроль» суб'єктів публічного адміністрування, який здійснюється не по відношенню до підлеглих суб'єктів, а по відношенню до суб'єктів, що не мають підлеглих відносин з суб'єктом контрольної діяльності. Внутрішній же контроль є невід'ємним елементом внутрішньо-організаційної управлінської діяльності в органах публічного адміністрування, а тому не охоплюється даною метою адміністративно-правового регулювання;

7) *встановлення правових стандартів здійснення правоохоронної діяльності суб'єктів публічного адміністрування* [2, с. 280]. Мова йде про межі і підстави використання в діяльності органів публічного адміністрування заходів адміністративного примусу. Навіть демократичні держави не можуть повністю відмовитись від використання заходів примусу органами виконавчої влади чи органами місцевого самоврядування. Є лише нагальна проблема визначення меж використання таких заходів та підстав їх застосування;

8) *встановлення способів та механізмів адміністративно-правового захисту порушених прав і свобод особи в публічно-правовій сфері* [2, с. 280]. Адміністративне судочинство та адміністративно-деліктне право є елементами системи адміністративного права, а тому закріплення способів та механізмів захисту порушених прав і свобод особи в публічно-правовій сфері залишається одним із пріоритетних напрямів адміністративно-правового регулювання.

Висновки і пропозиції. На підставі проведеного дослідження були зроблені наступні висновки.

Адміністративне право, як будь-яка інша галузь права України, переслідує три базові цілі:

а) регулювання суспільних відносин, що обумовлені об'єктом та предметом адміністративно-правового регулювання;

б) охорона адміністративних правовідносин та правовідносин інших галузей права України;

в) закріплення адміністративних проваджень щодо реалізації матеріальних норм адміністративного права.

Адміністративне право, як галузь публічного права, переслідує наступні цілі: 1) закріплення механізму побудови системи органів публічної адміністрації та основ її функціонування, головним обов'язком якої є утвердження і забезпечення прав і свобод людини; 2) встановлення правових стандартів організації публічної служби, які сприяють забезпеченню і реалізації прав та свобод людини і громадянина; 3) встановлення правових стандартів здійснення управлінських процедур та управлінської діяльності; 4) встановлення правових стандартів здійснення правотворчих процедур щодо видання суб'єктами публічного адміністрування підзаконних нормативно-правових актів; 5) встановлення правових стандартів здійснення адміністративних процедур та публічно-сервісної діяльності; 6) встановлення правових стандартів здійснення контрольної діяльності суб'єктами публічного адміністрування; 7) встановлення правових стандартів здійснення правоохоронної діяльності суб'єктів публічного адміністрування; 8) встановлення способів та механізмів адміністративно-правового захисту порушених прав і свобод особи в публічно-правовій сфері.

Список використаної літератури

1. Пирожкова Ю. В. Теорія функцій адміністративного права: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2017. 543 с.
2. Миколенко О. М. Функції адміністративно-деліктного права (теоретико-правовий аспект): дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2018. 484 с.

References

1. Pyrozhkova, Yu. V. (2017). Teoriya funktsiy administratyvnoho prava: dys. ... dokt. yuryd. nauk: 12.00.07 – administratyvne pravo i protses; finansove pravo; informatsiyne pravo. Zaporiz'kyu natsional'nyu universytet. Zaporizhzhya. 543 s. [in Ukrainian].
2. Mykolenko, O. M. (2018). Funktsiyi administratyvno-deliktneho prava (teoretyko-pravovyy aspekt): dys. ... dokt. yuryd. nauk: 12.00.07 – administratyvne pravo i protses; finansove pravo; informatsiyne pravo. Zaporiz'kyu natsional'nyu universytet. Zaporizhzhya. 484 s. [in Ukrainian].

Стаття надійшла 15.03.2023 р.

O. I. Mykolenko, Doctor of Juridical Sciences, Professor
Odesa I. I. Mechnikov National University
Head the Department of Administrative and Commercial Law
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odesa, 65058, Ukraine
e-mail: O.Mykolenko@onu.edu.ua
ORCID ID: 0000-0002-9755-9454

N. V. Dobrovolskaya, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor
Odesa I. I. Mechnikov National University
the Department of Administrative and Commercial Law
Francuzskiy Boulevard, 24/26, Odesa, 65058, Ukraine
e-mail: dobrovolskayanina@ukr.net
ORCID ID: 0000-0003-1933-8266

LAW OBJECTIVES AND GOALS OF THE ADMINISTRATIVE LAW OF UKRAINE

Summary

The article defines the goals of administrative law and describes them. It has been established that goal setting as a method of researching legal phenomena helps, firstly, to find out the orientations of legal regulation of law and its elements (branches, legal institutions, legal norms), and secondly, to determine the effectiveness of legal regulation, comparing with each other goals and results of legal regulation. At the same time, law is a multi-level system in which each level has its own specific set of goals determined by the subject of legal regulation. Established, goal setting helps to reveal the interdependence of the goals of legal regulation and the results of legal implementation. It was found that in scientific sources, administrative law was studied as an element of the legal system of Ukraine, as a systemic phenomenon, as a functional legal phenomenon, however, there are almost no publications dedicated to the goals of administrative law and its elements. In view of this, the study of goal setting in law and the goal of administrative law is considered relevant for the development of legal doctrine in Ukraine. It is proven that administrative law, as a branch of Ukrainian law, pursues the following basic goals: regulation of social relations, which are determined by the object and subject of administrative-legal regulation; protection of administrative legal relations and legal relations of other branches of Ukrainian law; consolidation of administrative proceedings regarding the implementation of material norms of administrative law. It was concluded that administrative law, as a branch of public law, has the following goals: consolidation of the mechanism of building a system of public administration bodies and the foundations of its functioning, the main duty of which is to affirm and ensure human rights and freedoms; establishment of legal standards for the organization of public service, which contribute to ensuring and realizing the rights and freedoms of a person and a citizen; establishment of legal standards for implementation of management procedures and management activities; establishment of legal standards for the implementation of law-making procedures regarding the issuance by subjects of public administration of bylaws; establishment of legal standards for the implementation of administrative procedures and public service activities; establishment of legal standards for the implementation of control activities by subjects of public administration; establishment of legal standards for law enforcement activities of public administration entities; establishment of methods and mechanisms of administrative-legal protection of violated rights and freedoms of a person in the public-legal sphere.

Keywords: goal-setting in law, administrative law, administrative-legal regulation, goals of administrative law, functions of administrative law.