

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2022-4.9>

Н. Ю. Кантор, кандидат юридичних наук, доцент кафедри історії України та правознавства Дрогобицького державного педагогічного університету імені Івана Франка

ЗАСАДИ ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

У статті на підставі аналізу наукових джерел та джерел законодавства запропоновано перелік засад формулювання цілей норм адміністративного права, а також розкрити їх зміст. З'ясовано, що адміністративне право України зазнало суттєвих перетворень, які торкнулися його змісту, а також визначення місця в системі національного права. Обумовлено це було визнанням пріоритету загальнолюдських цінностей над іншими соціальними цінностями в правотворчій і правозастосовній діяльності. Це, в свою чергу, потребувало перегляду цілей адміністративного права, а разом з цим, переосмислення предмету, методу, способів та засобів адміністративно-правового регулювання.

Встановлено, що проблема визначення цілей норм адміністративного права фрагментарно висвітлювалась в наукових працях, втім в них, по-перше, цілепокладання норм адміністративного права не було самостійним предметом дослідження, по-друге, взагалі не розглядалися засади формулювання цілей норм адміністративного права. Такий стан речей, обумовлений двома факторами: 1) адміністративне право, як галузь права, має складну внутрішню систему, яка складається із підгалузей, правових інститутів та норм права; 2) проблематика цілепокладання норм адміністративного права має багато суб'єктний характер (виникає необхідність узгодження цілей суб'єкта правотворчої діяльності, суб'єкта правозастосування та суб'єкта реалізації норм адміністративного права). На цій підставі зроблено висновок, що цілепокладання, як методологічний прийом, дозволяє досліднику знайти баланс між цілями, які закладає законодавець, цілями, які досягають у своїй правозастосовній діяльності суб'єкти публічної адміністрації, та інтересами приватних осіб, які реалізують свої права і виконують обов'язки в публічно-правовій сфері суспільних відносин.

Доведено, що при формуванні цілей норм адміністративного права дотримуватись наступних засад: 1) несуперечливості; 2) підлегливості; 3) погодженості; 4) повноти; 5) визначеності; 6) реальності; 7) комплексності. Зміст кожної із визначених засад був детально проаналізований у статті.

Ключові слова: адміністративне право, система адміністративного права, цілепокладання, цілі норм адміністративного права, засади формування цілей норми права.

N. Yu. Kantor. The principles of formulating the goals of administrative law norms

The article, based on the analysis of scientific sources and sources of legislation, offers a list of the principles of formulating the goals of the norms of administrative law, as well as to reveal their content. It was found that the administrative law of Ukraine has undergone significant transformations that affected its content, as well as determining its place in the system of national law. This was determined by the recognition of the priority of universal values over other social values in law-making and law-enforcement activities. This, in turn, required a review of the goals of administrative law, and along with this, a rethinking of the subject, method, methods and means of administrative and legal regulation.

It was established that the problem of defining the goals of administrative law norms was fragmentarily highlighted in scientific works, however, in them, firstly, goal setting of administrative law norms was not an independent subject of research, and secondly, the principles of formulating the goals of administrative law norms were not considered at all. This state of affairs is caused by two factors: 1) administrative law, as a branch of law, has a complex internal system consisting of sub-branches, legal institutions and legal norms; 2) the problem of goal-setting of the norms of administrative law has a multi-subject nature (there is a need to coordinate the goals of the subject of law-making activity, the subject of law enforcement and the subject of implementation of the norms of administrative law). On this basis, it was concluded that goal-setting, as a methodological technique, allows the researcher to find a balance between the goals set by the legislator, the goals that the subjects of public administration achieve in their law enforcement activities, and the interests of private individuals who exercise their rights and fulfill their obligations ties in the public-legal sphere of social relations.

It has been proven that the following principles must be followed when forming the goals of the norms of administrative law: 1) non-contradiction; 2) subordination; 3) agreement; 4) completeness; 5) certainty; 6) reality; 7) complexity. The content of each of the identified principles was analyzed in detail in the article.

Key words: administrative law, the system of administrative law, goal setting, the goals of administrative law norms, the principles of forming the goals of legal norms.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. За останні тридцять років адміністративне право України зазнало суттєвих перетворень, які торкнулися як його змісту, так і місця в загальній системі національного права. Власне пріоритет загальнолюдських цінностей над іншими соціальними цінностями в правотворчій і правозастосовній діяльності

суттєво вплинули на перегляд цілей, засобів і результатів адміністративно-правового регулювання. Адміністративне право це вже не управлінська галузь права, яка переймається виключно правовим забезпеченням діяльності органів державного управління. Сьогодні адміністративне право орієнтоване на забезпечення максимально ефективної для українського суспільства взаємодії між суб'єктами публічної влади та пересічними громадянами. Власне тому, в адміністративно-правовому регулюванні з'явилися: процедура оскарження рішень суб'єктів владних повноважень в судовому порядку; інститут адміністративного договору; процедура надання адміністративних послуг і ін. Тобто зміна цілей адміністративного права неминуче призвела до зміни засобів та результатів адміністративно-правового регулювання.

У зв'язку з цим актуальним бачиться визначення загальних засад цілепокладання, що дозволить визначитись із особливостями формування цілей норм адміністративного права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Фрагментарно проблема визначення цілей норм адміністративного права піднімалась в працях таких вчених, як: В. Авер'янов, Ю. Битяк, П. Діхтієвський, Л. Коваленко, І. Коліушко, Т. Коломоець, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Комісаров, О. Кузьменко, Є. Курінний, П. Лютіков, О. Миколенко, Г. Писаренко, О. Рябченко, С. Стеценко та ін. Втім, в цих працях цілепокладання норм адміністративного права не було самостійним предметом дослідження, а також в них не розглядалися засади формулювання цілей норм адміністративного права.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). На підставі аналізу наукових джерел та джерел законодавства запропонувати перелік та розкрити зміст засад формулювання цілей норм адміністративного права.

Виклад основного матеріалу дослідження. Питання визначення цілей норм адміністративного права тісно зв'язане з проблематикою цілепокладання в адміністративному праві. Вона є однією з важливих проблем теорії держави та права. Втім ця проблема, хоча і фрагментарно, але висвітлюється і в публікаціях, які присвячені адміністративно-правовим явищам (наприклад, адміністративним санкціям, нормам адміністративного права тощо). Обумовлено це, в першу чергу, складною системою адміністративного права як галузі права. Зокрема, для розуміння призначення адміністративного права в загальній системі національного права необхідно визначитись з цілями його правового впливу. Теж саме доводиться робити і з кожним окремим елементом системи адміністративного права, якщо виникає потреба у визначенні місця цього елемента серед інших підгалузей, правових інститутів і норм адміністративного права. У зв'язку з цим, виникає потреба вирішення проблемних питань співвідношення: 1) правових категорій «необхідність» і «цілепокладання»; 2) понять «цілі правового регулювання», «засоби правового регулювання» та «результат правового регулювання»; 3) словосполучень «цілі правотворчої діяльності» і «цілі правозастосовної діяльності».

Проблематика цілепокладання норм адміністративного права багатоярусна і багато суб'єктна, адже, з одного боку, є суб'єкт, який ініціює та розробляє норму права (цей суб'єкт і закладає цілі норми адміністративного права, які вона повинна досягати під час регулювання суспільних відносин та під час її реалізації), з іншого, є суб'єкт, який реалізує норму права (суб'єкт публічної адміністрації), та суб'єкт, кому адресується норма права (приватні особи). На жаль, на практиці зустрічаються випадки, коли суб'єкт реалізації норми адміністративного права починає орієнтуватись не на ті цілі, що були закладені законодавцем, а на цілі, які він, виходячи із власного багатолітнього практичного досвіду, вважає більш пріоритетними та важливими. Приватні ж особи, яким адресується норма адміністративного права, не завжди погоджуються із її цільовою спрямованістю та вважають, що при формулюванні цілей норми адміністративного права були проігноровані їх інтереси як суб'єктів національного права. Цілепокладання як методологічний прийом якраз і дозволяє досліднику (політикам, державним службовцям та іншим зацікавленим особам) знайти баланс між цілями, які закладає законодавець, цілями, які досягають у своїй правозастосовній діяльності суб'єкти публічної адміністрації, та інтересами приватних осіб, які реалізують свої права і виконують обов'язки в публічно-правовій сфері суспільних відносин.

Вище викладене обумовлює необхідність визначення засад формування цілей норм адміністративного права. Наприклад, О.Г. Комісаров, який свого часу досліджував цілепокладання в організації діяльності поліції, зазначає, що при побудові системи цілей будь-яких правових явищ слід дотримуватись наступних засад: 1) несуперечливість; 2) підлеглість; 3) погодженість; 4) повнота; 5) визначеність; 6) реальність; 7) комплексність [1, с. 23-24]. З огляду на предмет нашого дослідження, розглянемо як співвідносяться перераховані вище засади з процесом формування цілей норм адміністративного права.

Отже, несуперечливість, на думку О.Г. Комісарова, полягає в тому, що цілі різних рівнів не повинні суперечити одна одній або виключати одна одну [1, с. 23]. Вже зверталась увага на те, що система адміністративного права багаторівнева, а тому важливо, щоб цілі окремої норми адміністративного права, наприклад, в сфері міграційного, адміністративно-деліктного чи службового права, не суперечили загальним цілям адміністративно-правового регулювання. Тому при формулюванні цілей адміністративного права важливо враховувати специфіку усього спектру норм адміністративного права. Зокрема, Р.С. Мельник та В.М. Бевзенко запропонували наступне визначення мети адміністративного права: «Мета адміністративного права полягає у створенні юридичних умов для гарантування органами публічної влади, насамперед суб'єктами публічної

адміністрації, прав та свобод людини і громадянина, реалізація яких відбувається у сфері публічного адміністрування» [2, с. 60]. Слід відзначити, що вчені одні із перших запропонували мету адміністративного права, втім до нього є багато зауважень з точки зору дотримання засад формування цілей. По-перше, Р.С. Мельник та В.М. Бевзенко використовують складну, навіть не достатньо науково обґрунтовану термінологію (наприклад, словосполучення «створення умов для гарантування органами»). По-друге, вчені уходять від конкретики, що недопустимо у визначеннях такого рівня (наприклад, словосполучення «насамперед суб'єктами публічної адміністрації»). Одразу виникає питання: «А хто ще, окрім суб'єктів публічної адміністрації, створює умови для реалізації особами прав і свобод в публічно-правовій сфері?». Відповідь на це питання у визначенні Р.С. Мельника та В.М. Бевзенка теж відсутня. По-третє, вчені у визначенні сконцентрували увагу виключно на «гарантуванні прав і свобод людини та громадянина», тоді як адміністративне право створює умови і для реалізації обов'язків, одним із яких є обов'язок особи понести адміністративну відповідальність за вчинений нею адміністративний проступок. Таким чином, мета адміністративного права, яку запропонували Р.С. Мельник та В.М. Бевзенко, не відповідає цілям адміністративно-деліктного права, яке є частиною системи адміністративного права України.

Підлеглість, як засада формування цілей правових явищ, проявляється, на думку О.Г. Комісарова, в тому, що цілі нижчого рівня системи адміністративного права повинні бути підлеглими по відношенню до цілей більш високого рівня [1, с. 24]. Отже, цілі окремої норми службового права знаходяться в підпорядкованому становищі по відношенню до цілей правового інституту «службове право» та цілей адміністративного права. В даному випадку виникає і теоретична, і практична проблема первинності визначення цілей в адміністративному праві. Можливі два алгоритми послідовних дій. У першому випадку, спочатку формується загальна мета адміністративного права, потім – цілі його підгалузей (матеріальне, процедурне і процесуальне адміністративне право), далі – цілі правових інститутів (наприклад, службового права) і лише потім цілі окремих норм адміністративного права. У другому випадку, все відбувається навпаки, спочатку формуються цілі норм адміністративного права, потім – цілі правового інституту, до якого відноситься конкретна норма, далі – цілі підгалузі права, складовою частиною якої є даний правовий інститут, і лише потім мета адміністративного права. У першому випадку, важко врахувати при визначенні мети адміністративного права всю специфіку та різноманітність норм адміністративного права, а у другому – до визначення загальної мети адміністративного права можна і не дійти, бо швидкоплинність змін норм адміністративного права та їх цілей буде заважати загальному розумінню ролі адміністративного права в сучасному українському суспільстві.

Наступна засада формування цілей норм адміністративного права – «погодженість». Вона проявляється у тому, що цілі різних рівнів повинні бути взаємопогоджені [1, с. 24]. Наприклад, юрисдикційна діяльність здійснюється сьогодні не тільки адміністративними судами, а й чисельними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. На нашу думку, цілі норм адміністративного права, які регламентують юрисдикційну діяльність суб'єктів публічного адміністрування (виховання і покарання порушника, захист порушених прав і свобод, захист праводіносин і ін.), неузгоджені із загальними цілями адміністративного права, яке останнім часом яскраво демонструє лише одну ціль – забезпечення реалізації прав і свобод особи в публічно-правовій сфері.

Повнота формування цілей адміністративного права, на думку О.Г. Комісарова, полягає в тому, що комплекс цілей адміністративного права повинен складатися з усього спектру підцілей, що притаманні підгалузям, правовим інститутам та нормам адміністративного права. Вище вже зазначалося, що забезпечити повноту формування цілей адміністративного права важко, адже кожен правовий інститут адміністративного права характеризується наявністю своїх специфічних цілей, які не притаманні іншим правовим інститутам адміністративного права. В таких випадках слід звертатись до класифікації як наукового способу пізнання правових явищ. Класифікація допоможе виділити за загальними ознаками декілька груп цілей норм адміністративного права, що дозволить у загальній формі запропонувати цілі адміністративного права як галузі права України. Лише при такому підході можна буде досягти повноту у формуванні цілей адміністративного права.

Визначеність, як засада формування цілей правових явищ, проявляється в тому, формулювання цілей норм адміністративного права повинно передбачати можливість їх кількісної оцінки [1, с. 24]. Наприклад, запропоноване Р.С. Мельником та В.М. Бевзенко і частково проаналізоване нами визначення мети адміністративного права не відповідає такій засаді формування цілей правових явищ як визначеність, адже автори пропонують лише одну абстрактно сформульовану мету, яка віддалена від специфіки цілей адміністративно-правового регулювання на рівні окремих правових інститутів та норм права.

Така засада формування цілей правових як реальність, набуває свого прояву у тому, що формулювання цілей повинно забезпечувати їх виконання у встановлені терміни [1, с. 24]. В даному випадку слід враховувати специфіку норми адміністративного права як правової категорії. Норма права, як правило, діє на постійній основі до моменту її офіційної відміни або зміни. Втім, в адміністративному праві останнім часом активно розвиваються норми організаційного характеру (процедурні та процесуальні норми), які діють не на постійній основі, а лише на певному етапі адміністративної процедури чи стадії адміністративного

судочинства. Поза межами цих етапів і стадій адміністративного провадження такі норми не тільки позбавлені сенсу свого існування, вони нечинні.

Наступна засада формування цілей норм адміністративного права – «комплексність» [1, с. 24]. Вона вимагає відображення при формуванні цілей усього комплексу соціальних, економічних, науково-технічних та інших проблем. Яскравий приклад, норми антикорупційного законодавства. Запобігання корупції це мета окремих норм адміністративного права, яка обумовлена катастрофічним станом з корупцією у суспільстві та органах публічної влади. Тобто, перш ніж визначитись з метою норми адміністративного права, необхідно врахувати цілу низку об'єктивних (розвиток соціальних та економічних суспільних відносин), об'єктивно-суб'єктивних (процеси глобалізації і євроінтеграції) та суб'єктивних факторів (розвиток уявлень та ідей про подальші шляхи вдосконалення адміністративного законодавства), що є або викликами для суспільства і держави, або ж потенційними можливостями подальшого процвітання.

Остання засада формування цілей норм адміністративного права, яку пропонує виділяти О.Г. Комісаров, це динамічність [1, с. 24]. Динамічність полягає в тому, що цілі повинні передбачати кінцевий результат, по якому можна було б визначати ефективність норми адміністративного права, а також перелік правових засобів, необхідних для досягнення відповідного результату. Наприклад, на практиці існують суттєві проблеми із виконанням рішень адміністративних судів по публічно-правовим спорам. Тобто весь комплекс адміністративних процесуальних норм, які спрямовані на захист порушених прав і свобод особи від свавілля суб'єктів владних повноважень, стає неефективним лише на тій підставі, що інститут виконання судових рішень не досягає поставлених перед ним цілей. Так як ложка дьогтю псує весь мед, точно так і одна норма адміністративного права, яка не досягає поставленої мети, руйнує всю систему адміністративно-правового регулювання.

Висновки. На підставі проведеного дослідження можна зробити наступні висновки.

1. Адміністративне право України зазнало суттєвих перетворень, які торкнулися його змісту, а також визначення місця в системі національного права. Обумовлено це було визнанням пріоритету загальнолюдських цінностей над іншими соціальними цінностями в правотворчій і правозастосовній діяльності. Це, в свою чергу, потребувало перегляду цілей адміністративного права, а разом з цим, переосмислення предмету, методу, способів та засобів адміністративно-правового регулювання.

2. Встановлено, що проблема визначення цілей норм адміністративного права фрагментарно висвітлювалась в наукових працях, втім в них, по-перше, цілепокладання норм адміністративного права не було самостійним предметом дослідження, по-друге, взагалі не розглядалися засади формування цілей норм адміністративного права. Такий стан речей, обумовлений двома факторами:

- адміністративне право, як галузь права, має складну внутрішню систему, яка складається із підгалузей, правових інститутів та норм права;
- проблематика цілепокладання норм адміністративного права має багато суб'єктивний характер (виникає необхідність узгодження цілей суб'єкта правотворчої діяльності, суб'єкта правозастосування та суб'єкта реалізації норм адміністративного права).

На цій підставі зроблено висновок, що цілепокладання, як методологічний прийом, дозволяє досліднику знайти баланс між цілями, які закладає законодавець, цілями, які досягають у своїй правозастосовній діяльності суб'єкти публічної адміністрації, та інтересами приватних осіб, які реалізують свої права і виконують обов'язки в публічно-правовій сфері суспільних відносин.

3. Доведено, що при формуванні цілей норми адміністративного права дотримуватись наступних засад: 1) несуперечливість; 2) підлеглість; 3) погодженість; 4) повнота; 5) визначеність; 6) реальність; 7) комплексність.

4. Система адміністративного права багаторівнева, а тому важливо, щоб цілі окремої норми адміністративного права, наприклад, в сфері міграційного, адміністративно-деліктного чи службового права, не суперечили загальним цілям адміністративно-правового регулювання. Тому при формуванні цілей адміністративного права важливо враховувати специфіку усього спектру норм адміністративного права.

Список використаних джерел:

1. Комісаров О.Г. Процес цілепокладання в організації діяльності органів внутрішніх справ України на сучасному етапі розвитку: дис. ...канд. юрид. наук; 12.00.07 – теорія державного управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запорізький юридичний інститут МВС України, 2003. 208 с.

2. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.