

## I. Ідея адміністративного права



Ірина Бойко

кандидатка юридичних наук, доцентка,  
доцентка кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого  
(м. Харків, Україна)  
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0003-3878-5985>  
[ir\\_boiko@ukr.net](mailto:ir_boiko@ukr.net)

DOI: 10.33498/opus-2019-05-013

УДК 342.9

### ДОКТРИНАЛЬНІ ІДЕЇ ТА ЦІЛІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

АНОТАЦІЯ. У статті проаналізовано питання впливу правової доктрини на розвиток адміністративного права. Констатовано, що ідеї, теоретичні конструкції, уявлення про напрями розвитку суспільства і держави, зароджені в доктрині права, становлять собою підґрунтя для формування правил поведінки, які об'єктивуються у законодавчі норми. Особливо залежним від ідеологічних парадигм вважається адміністративне право. На сучасному етапі становлення громадянського суспільства й державотворення відбувається пошук оптимальної моделі правового регулювання відносин між приватною особою та державою у сфері публічного адміністрування. Підґрунтям для розвитку адміністративно-правової доктрини слугують конституційні норми, найбільш значущу роль серед яких відіграють положення про те, що Україна є правовою державою, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнані найвищою соціальною цінністю, а також що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Концепція "людиноцентризму", породжена Конституцією України і підтримана абсолютною більшістю адміністративістів, стала основою, до якої тяжіють наукові розвідки у сфері адміністративного права. Вона сформувала уявлення про адміністративне право як таке, що спрямоване на реалізацію та захист конституційних прав і свобод людини та громадянина. "Людиноцентризм" проявився у впровадженні в інструментарій адміністративно-правової науки категорії "суб'єктивних публічних прав", що відіграє принципову роль для підтвердження можливості приватної особи за власної ініціативи вступати у відносини з публічною адміністрацією та вимагати від останньої поведінки, спрямованої на задоволення потреб такої особи. Зазначено, що суб'єктивні публічні права являють собою умови реалізації основних прав людини і громадянина, закріплених Конституцією України. Важливого для адміністративного права значення набуває

© Ірина Бойко, 2019

Ірина Бойко

ідея адміністративної процедури, сутність якої полягає в установленні обов'язків суб'єктів влади приймати рішення щодо приватних осіб за уніфікованими правилами, серед яких визначальне місце займають: гарантування права особи бути вислуханою при розгляді її справи; забезпечення права брати участь в адміністративній процедурі особисто або через представника; зазначення засобів правового захисту; необхідність мотивувати рішення, прийняте не на користь приватної особи; доступ особи до інформації про її справу. Констатовано, що адміністративне право також має своїм призначенням вироблення правового механізму для задоволення публічного інтересу. Шляхами його забезпечення визначено, по-перше, діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямовану на виконання законів щодо організації та функціонування певних інституцій, у яких об'єктивуються потреби різних осіб – громадян, об'єднань, держави. До таких сфер життєдіяльності належать: охорона здоров'я, освіта, національна безпека, оборона, публічний порядок тощо. По-друге, способом забезпечення публічного інтересу названо можливість представників влади обмежувати права і свободи приватних осіб із мотивів потреб демократичного суспільства, як-то: належного визнання та поваги прав і свобод інших, справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту.

Ключові слова: доктрина адміністративного права; ідея людиноцентризму; адміністративна процедура; забезпечення публічного інтересу.

#### *Роль правової доктрини у розвитку адміністративного права*

У сучасному українському суспільстві відбувається пошук оптимальних моделей регламентації суспільних відносин; провідну роль у цьому процесі відіграють правники, які спрямовують наукові розвідки на розроблення і формулювання базових ідей розвитку держави, вироблення механізмів їх імплементації в законодавчі норми.

Право як найбільш значущий соціальний регулятор являє собою не лише сукупність юридичних приписів, прийнятих законодавчими органами для впорядкування різноманітних відносин у суспільстві й державі. Воно 'включає в себе також і науку про право, за допомогою якої його аналізують та оцінюють'<sup>1</sup>. У науці ідеї правового регулювання зароджуються, розвиваються, зазнають підтримки, стають ціннісними. Так формується доктрина, що відіграє роль центра, до якого тяжіють знання про право, правові ідеї, теоретичні конструкції, уявлення, на основі яких створюється логічна структура правових норм та цілих інститутів, моделюються презумпції, конструюються дефініції правових понять, інакше кажучи, створюється обґрунтована наукою основа права. Правова доктрина, на думку науковців, є 'цілісною, автономною і логічно побудованою системою основоположних ідей, сформованих у певну теорію, вчення про право у цілому, так і з їх окремих аспектів'<sup>2</sup>.

www.pravo.ua.com.ua

<sup>1</sup> Г Берман, *Западна традиція права: епоха формування* (пер с англ, 2-е изд, Инфра-М 1998) 25.

<sup>2</sup> Є Євграфова, 'Доктрина у правовій науці і юридичній практиці' [2013] 2(73) Вісник Національної академії правових наук України 52-62.

Очевидно, що правова доктрина є “живим організмом”, у якому відображаються цінності суспільства, визначається спрямованість розвитку держави та характер відносин держави з людиною. Вона поєднує в собі:

<...> ідеї, погляди на проблеми правового регулювання, пріоритетні напрями правової діяльності держави, основні орієнтири формування та розвитку громадянського суспільства, що набули поширення й визнання, в першу чергу, серед професійних юристів<sup>3</sup>.

Відображаючи пануючі в суспільстві погляди на право, його цінність, роль у життєдіяльності суспільства, правова доктрина виступає основою для розробки правових приписів, обґрунтовує необхідність й доцільність закріплення правових норм, тобто виступає вагомим чинником у процесі формування права<sup>4</sup>.

Правова доктрина вміщує в себе й учення про основні принципи, характер і зміст взаємозв'язків між приватною особою та публічною адміністрацією. Таким чином формується її адміністративно-правова частина, на підставі якої, як зазначав В. Авер'янов,

<...> створюються теоретичні засади впровадження адміністративних норм у правову дійсність, структуруються теорії, зокрема, адміністративно-правового моделювання і прогнозування, а це дає адміністративно-правовій доктрині здатність бути теоретичною основою державної політики у сфері адміністративно-правового регулювання<sup>5</sup>.

Адміністративне право є найбільш чутливим до ідеологічних парадигм, пріоритетів у відносинах “держава – людина”. Відповідь на запитання про значення людини, її прав і свобод для держави, місце людини в системі суспільних цінностей визначає головні засади, цілі і спрямованість адміністративного права.

Підґрунтям для формування основних ідей права слугують конституційні положення. Як найбільш значущі для сучасного адміністративного права відзначимо такі. Перше – ст. 1 Конституції України<sup>6</sup>, в якій закріплено, що Україна – це правова держава. Для сфери публічного адміністрування це означає:

<...> визнання людської гідності та забезпечення основних прав і свобод людини; законність управління, відповідальність держави за непра-

<sup>3</sup> І Семеніхін, *Правова доктрина: загальнотеоретичний аналіз* (Юрайт 2012) 29.

<sup>4</sup> Там само 34-5.

<sup>5</sup> В Авер'янов, ‘Оновлення доктринальних засад українського адміністративного права у світлі євроінтеграційних вимог’ (2010) *Юридична Україна* 4.

<sup>6</sup> Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>> (дата звернення: 14.04.2019).

Ірина Бойко

вмірні дії, що його органи та посадові особи вчинили щодо фізичних і юридичних осіб, державний захист громадянина від неправомірного втручання в його особисту свободу та майно<sup>7</sup>.

Правова держава як єдина форма легітимізації державної влади встановлює обов'язок її органів підпорядкуватися вимогам правових норм.

Друге – ст. 3 Конституції України, в якій визнано людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою соціальною цінністю; зазначено, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, держава відповідає перед людиною за свою діяльність, утвердження і забезпечення прав та свобод людини є головним обов'язком держави. І нарешті, третім положенням відзначимо ч. 2 ст. 19 Основного Закону України – органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Спираючись на ці основні конституційні норми, спробуємо сформулювати уявлення про зміст основоположних для адміністративного права ідей, що становлять його основу та спрямовують розвиток цієї галузі права.

#### *Прояв “людиноцентризму” в адміністративному праві*

Із прийняттям у 1996 р. Конституції України наука адміністративного права отримала нову засадничу ідею, яку В. Авер'янов назвав “людиноцентризмом” і яка здійснила “тектонічний зсув” у розумінні сутності й призначення адміністративного права, його ролі в державі та суспільстві. “Людиноцентризм” як квінтесенція положень та уявлень про служіння держави людині став орієнтиром для розвитку адміністративного законодавства, що динамічно нарощувало понятійний апарат (збагатившись, приміром, такими категоріями, як адміністративна послуга, поліцейська послуга тощо), отримало нові нормативні приписи, якими запроваджувався механізм реалізації прав громадян у відносинах із публічною адміністрацією, а також захисту порушених суб'єктами влади прав людини і громадянина.

Ідея “людиноцентризму”, підтримана переважною більшістю адміністративістів<sup>8</sup>, стала пануючою в науковому середовищі. Вона від-

<sup>7</sup> О Люхтергандт, ‘Административная юстиция – ключевой институт демократического правового государства’ в *Административні процедури і адміністративне судочинство в Україні: збірник матеріалів* (2006) 103.

<sup>8</sup> Ю Битяк, ‘Наука адміністративного права України: поняття, предмет, методологія дослідження (адміністративних) правовідносин’ в Тацій В та інші (редкол), *Правова доктрина України, т 2: Публічно-правова доктрина України* (Право 2013) 161-86; Р Мельник, ‘Концепція людиноцентризму у сучасній доктрині адміністративного права’ (2015) 10 *Право України* 157-65; А Пухтецька, ‘Розвиток

штовхнула адміністративне право від застарілих парадигм, у яких людині відводилося місце об'єкта управлінського впливу з боку держави, і вочевидь, сформувала уявлення про адміністративне право як галузь права, що має своїм основним призначенням реалізацію та захист прав людини і громадянина у сфері публічного адміністрування.

Цілком підтримуючи цю тезу, вважаємо за необхідне уточнити й конкретизувати, як ідея “людиноцентризму” пронизує адміністративне право і чи її однієї достатньо для відображення сутності й цілей адміністративного права.

Поняття “людиноцентризм” сповнене глибокого філософського змісту, об'єднує в собі концептуально спрямовані думки, об'єктом яких є людина<sup>9</sup>. Людиноцентризм у праві є світоглядним маркером як для законотворення, так і для правозастосування, що втілений, перш за все, у змісті принципу верховенства права, закріпленого Конституцією України, низкою законів, одним з елементів якого визначено права людини<sup>10</sup>. Відзначення у багатьох законодавчих актах, що є джерелами адміністративного права, верховенства права як принципу діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадових осіб, а також інших суб'єктів, наділених правом адміністративної влади, засвідчує позицію держави щодо пріоритету прав людини для суб'єктів публічної влади. Верховенство права – це, насамперед, принцип публічного права: ‘воно урегульовує держави, а не індивідів’<sup>11</sup>.

Традиції прав людини як концепції державотворення впливають із європейської правової культури. Український вчений Ю. Панейко, міркуючи про ідеологічну спрямованість адміністративного права, згадував, перш за все, про індивідуалізм як про чинник, нерозлучно пов'язаний із європейською культурою:

<...> ідеалом громадянина Західної Європи є політична свобода. Він хотів би, щоб ним якнайменше управляли (володіли), і бути скільки це можливо свободним. Цьому стремлінню до свободи відповідає європейський індивідуалізм у всіх його формах, а саме: духовний лібералізм, що жадає свободи сумління і толерантності; політичний лібералізм, що вимагає демократичного контролю і охорони одиниці проти сваволі державних

доктринальних положень науки адміністративного права України з урахуванням вимог європейського адміністративного права' в *Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку: збірник наукових праць* (Логос 2010) 277-9.

<sup>9</sup> Кремень В, *Філософія людиноцентризму в стратегіях освітнього простору* (Педагогічна думка 2008) 8.

<sup>10</sup> Доповідь Європейської комісії за демократію через право (Венеційської комісії) “Про верховенство права” від 25-26 березня 2011 р. <<https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD>> (дата звернення: 17.04.2019).

<sup>11</sup> П Гаудер, *Верховенство права в реальному світі* (пер з англ, Право 2018) 57.

Ірина Бойко

органів; господарчій лібералізм, що вимагає господарчого співзмагання і охорони приватної власності<sup>12</sup>.

Ці позиції відносно бачення людиною вектору її відносин із державою є актуальними й для сучасної України. Переосмислення підходів до розуміння характеру цих зв'язків призвело до формування у правосвідомості сучасного громадянина уявлення про державно-сервісну їх ознаку.

Принципову роль для підтвердження можливості приватної особи за власної ініціативи вступати у відносини з публічною адміністрацією та вимагати від останньої поведінки, спрямованої на задоволення потреб такої особи, відіграє категорія “суб’єктивні публічні права”. Значущість суб’єктивних публічних прав полягає у тому, що через них ‘приводяться в дію закріплені в Конституції України гарантії дотримання прав, свобод та законних інтересів приватних осіб’<sup>13</sup>, завдяки суб’єктивним публічним правам ‘приватні особи набувають статусу повноцінних та рівноправних учасників правовідносин’<sup>14</sup>.

Погоджуючись із позиціями науковців щодо розуміння суб’єктивних публічних прав як закріплених законодавчими актами та забезпечених захистом з боку держави можливостей приватної особи вимагати від суб’єктів публічного адміністрування прийняття на її користь рішень або вчинення дій<sup>15</sup>, звернемо увагу на одну їхню особливість: такі права приватних осіб зазвичай являють собою умови реалізації основних прав людини і громадянина, закріплених Конституцією України. Так, аби приватна особа могла займатися підприємницькою діяльністю, що гарантовано ст. 42 Основного Закону, вона має звернутися до уповноважених суб’єктів із заявою про реєстрацію її суб’єктом підприємницької діяльності, в установлених законом випадках – отримати ліцензію на здійснення підприємницької діяльності. Передбачена законодавчими актами можливість громадянина отримати паспорт для виїзду за кордон забезпечує свободу пересування, право вільно залишати територію України, гарантовані ст. 33 Конституції України. Право на шлюб реалізується шляхом звернення із заявою про його реєстрацію до представників публічної адміністрації.

<sup>12</sup> В Бевзенко та інші (уклад), *Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка)* (Дакор 2016) 139.

<sup>13</sup> Р Мельник (заг ред), *Загальне адміністративне право: навчальний посібник* (Ваіте 2014) 117.

<sup>14</sup> Там само 117.

<sup>15</sup> О Заверуха, ‘Суб’єктивні публічні права громадян як об’єкт судового захисту’ (2004) 4 *Право України* 49-52; О Константий, ‘Концепція “суб’єктивних публічних прав” як об’єкта захисту в адміністративному судочинстві: порівняльно-правовий аналіз підходів до застосування в німецькій та вітчизняній практиці’ (2014) 1 *Порівняльно-аналітичне право. Електронне наукове видання* 159-62; Т Мацелик, ‘Суб’єктивне публічне право як юридичний феномен’ (2011) 3 *Юридичний вісник* 67-71.

Зазначене свідчить про те, що адміністративне право вміщує норми, якими регламентується поведінка приватних осіб, а також діяльність представників влади щодо реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина. Причому найбільш значущими у концепції “суб’єктивних публічних прав” є те, що на публічну адміністрацію покладено обов’язок всебічно забезпечувати суб’єктивні публічні права – реалізувати та захищати їх у разі порушення. Представники влади не можуть відмовляти в задоволенні вимог приватної особи, якщо остання дотрималася всіх приписів законодавства. А у разі порушення суб’єктивних публічних прав публічна адміністрація зобов’язана їх поновити.

#### *Розвиток ідеї адміністративної процедури*

Переважає більшість норм адміністративного права все ж таки регламентує діяльність суб’єктів, наділених публічно владними повноваженнями, які, їх реалізуючи, здійснюють публічне адміністрування. Для того щоб такі суб’єкти добросовісно виконували покладені на них завдання, їхня поведінка має бути врегульована. Л. Брокер, розмірковуючи про впорядкування виконавчої влади, наголосив:

<...> адміністративне право, по-перше, наділяє органи виконавчої влади здатністю виконувати свої завдання ефективно та відповідно до закону, встановлюючи форми вчинення дії, а також регламентуючи організацію структури та організацію *руху процедури* (курсив наш. – І. Б.); по-друге, воно “обмежує їх за необхідності”<sup>16</sup>.

Отже, довіра приватної особи до того, що представник влади буде діяти в межах, у спосіб і на підставі закону, забезпечується передусім через впорядковану процедуру.

Ідея адміністративної процедури як форми зв’язування публічної адміністрації приписами законів виникла ще в 20-х роках минулого століття і була впроваджена в законодавчі акти низки європейських країн. За допомогою адміністративної процедури такі закони описують шлях, що приводить до прийняття рішення стосовно приватної особи.

В Україні про необхідність впорядкування діяльності публічної адміністрації було зазначено ще в Концепції адміністративної реформи, затвердженої Указом Президента України “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” від 22 липня 1998 р. № 810/98<sup>17</sup>. Стратегією реформування державного управління на 2016–

<sup>16</sup> Ежегодник публичного права 2018: принципы административных процедур и административного судопроизводства (Инфотроник Медиа 2018) 12-3.

<sup>17</sup> Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 <<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>> (дата звернення: 17.04.2019).

Ірина Бойко

2020 роки, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р<sup>18</sup>, розроблення законопроекту про адміністративну процедуру визначено як пріоритетне завдання.

Проблематика адміністративної процедури активно досліджується українськими правниками<sup>19</sup>, відбувається пошук оптимальної її моделі для врегулювання суспільних відносин. Вчені відводять адміністративній процедурі місце центрального інституту в системі адміністративного права<sup>20</sup>.

Проте вони не дійшли єдиного розуміння сутності та змісту поняття “адміністративна процедура”. На заваді цьому, серед іншого, стоїть відсутність відповідного закону. Уявлення про адміністративну процедуру як правове явище у вчених зазвичай формується на підставі аналізу законодавчих актів держав, у яких такі закони прийняті, та наукових досліджень іноземних авторів. Наведені підходи вельми корисні, адже дають змогу відшукати й запропонувати найбільш прийнятні для української держави правила врегулювання відносин приватної особи із суб’єктами публічного адміністрування.

Отже, нині пріоритетним завданням для сучасної науки є вироблення позиції щодо змістовного наповнення категорії “адміністративна процедура”. З цього приводу зазначимо, що в науковій літературі нерідко “адміністративні процедури” ототожнюють із конкретними правилами здійснення державної реєстрації, видачі ліцензій, дозволів тощо. Тим самим відбувається заміна назви правового явища інакшими термінами – види адміністративних проваджень, що у своїй сукупності розглядалися у радянській правовій доктрині як адміністративний процес у так званому широкому розумінні, йменуються адміністративними процедурами.

В інших дослідженнях через процедуру описується будь-яка діяльність суб’єктів публічної адміністрації – пов’язана з правотворчістю, з реалізацією прав та виконанням обов’язків громадянина, притягненням особи до адміністративної відповідальності. У такому випадку

<sup>18</sup> Стратегія реформування державного управління на 2016-2020 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. <[zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-p](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-p)> (дата звернення: 17.04.2019).

<sup>19</sup> А Школик, ‘Адміністративна процедура та її співвідношення з суміжними поняттями’ (2014) 59 Вісник Львівського університету. Серія юридична 185-93; А Школик, ‘Виклики становлення законодавства про адміністративну процедуру на сучасному етапі’ (2012) 55 Вісник Львівського університету. Серія юридична 134-8; В Тимошук, *Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії* (Конус-Ю 2010); Р Мельник, ‘Інститут адміністративної процедури: деякі пропозиції щодо його змісту’ в *Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку: збірник наукових праць* (Інститут держави і права ім В М Корецького НАН України 2011) 119-28; І Бойко, ‘Адміністративна процедура: поняття, ознаки й види’ (2017) 33 Державного будівництва та місцевого самоврядування 113-25.

<sup>20</sup> І Бойко та О Зима та О Соловйова, ‘Адміністративна процедура як інститут адміністративного права’ в *Питання адміністративного права*, кн 2 (2018) 140-51.



термін “адміністративна процедура” вживається у значенні “урегульованість” і не містить нового значущого змістовного наповнення. Очевидно, що намагання встановити єдині правила стосовно таких різних видів діяльності суб’єктів публічного адміністрування призведе лише до окреслення загальних принципів такої діяльності, як-то: законності, рівноправності, пріоритету прав людини тощо.

Вважаємо, такі підходи, що останнім часом все частіше трапляються у наукових дослідженнях, нівелюють саму ідею адміністративної процедури, яка, на нашу думку, полягає в установленні обов’язків суб’єктів влади приймати рішення щодо приватних осіб за уніфікованими правилами, серед яких визначальне місце займають: гарантування права особи бути вислуханою при розгляді її справи; забезпечення права брати участь в адміністративній процедурі особисто або через представника; зазначення засобів правового захисту; необхідність мотивувати рішення, прийняте не на користь приватної особи; доступ особи до інформації про її справу. Отже, за такого розуміння сутності адміністративної процедури у відносинах із публічною адміністрацією приватна особа не виступатиме об’єктом управлінського впливу, а братиме участь у провадженні щодо надання їй права або покладенні на неї обов’язку як суб’єкта, наділеного правами. Закон про адміністративну процедуру повинен мати формальний характер і не регламентувати змістовну сторону відносин між особою й адміністрацією, натомість визначати загальний порядок прийняття актів, у яких вирішується питання про права та обов’язки приватної особи. Правила адміністративної процедури створять для суб’єкта влади умови для ознайомлення з інтересами приватної особи у її справі та дадуть змогу їх врахувати при прийнятті рішення.

Важливим завданням, що має бути вирішене в законі про адміністративну процедуру, є встановлення правил, за яким приймаються адміністративні акти, що зачіпають інтереси великої кількості осіб. Йдеться про такі рішення, що можуть вплинути на індивідуальні права, свободи чи інтереси інших осіб, навіть незважаючи на те, що вони їм не адресовані. Уявлення про те, що в цих випадках виникають правові відносини не лише між заявником (особою, яка має намір, приміром, побудувати об’єкт, здійснити певну діяльність) та представником влади, а й іншими громадянами, чиїх інтересів торкається таке питання (до прикладу, жителів населеного пункту), є величезним кроком на шляху до побудови демократичної держави.

Закон про адміністративну процедуру, безумовно, поліпшить положення приватної особи у відносинах із публічною адміністрацією, адже

Ірина Бойко

закріпить її можливості вимагати від суб'єкта влади вчинення конкретних дій, прийняття рішень, наведення мотивів вирішення справи. Такий законодавчий акт, на наше переконання, стане "основним законом публічної адміністрації", що дасть змогу її обмежувати та контролювати, а приватній особі забезпечить участь в адміністративній процедурі. Він має бути ціннісно орієнтованим: процедура формування рішення адміністративним органом важлива не лише з погляду ефективного виконання функцій публічної адміністрації, а й для правового захисту приватної особи та легітимізації адміністративного акта. Очевидно, що через адміністративну процедуру ідея "людиноцентризму" реально буде відображена в нормах права.

### *Права людини та публічний інтерес*

Завдання адміністративного права не варто обмежувати лише реалізацією та захистом прав людини і громадянина. Адже у сфері публічного адміністрування перетинаються інтереси багатьох суб'єктів: громадян, іноземців, осіб без громадянства, громадських об'єднань, політичних партій, місцевих громад, держави. У філософській літературі інтереси людей описують через

<...> властиві людині відношення, що виражають позитивну чи негативну спрямованість її активності, діяльності, історичної творчості на пошук, вибір, використання або створення шляхів, засобів, способів, норм, соціальних інститутів, здатних задовольнити людські потреби<sup>21</sup>.

Сукупність потреб цих суб'єктів, зі свого боку, формує публічний інтерес у тій чи іншій сфері життєдіяльності, забезпечення якого покладається законом на органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. Публічний інтерес вимагає опосередкування правом; потреби, що його формують, проявляються у праві, визначаючи зміст юридичних норм. Держава, приймаючи закони, визнає і підтверджує його значущість, створює механізм його задоволення. Публічний інтерес забезпечує стабільність і нормальний розвиток суспільства.

Завдання управління, на думку О. Люхтергандта, полягає у тому, щоб

<...> застосувати закон справедливо, коректно, з дотриманням усіх визнаних правил тлумачення, щоб воно відповідало як *суб'єктивним правам особи*, так і *публічним інтересам держави і суспільства загалом* (курсив наш. – І. Б.). Органи управління мають обов'язки перед обома

<sup>21</sup> Філософський енциклопедичний словник (Шинкарук В І, гол редкол, Абрис 2002) 246.

напрямами інтересів – як перед суспільними, так і перед особистими, суб'єктивними інтересами<sup>22</sup>.

Ми бачимо два основних способи забезпечення публічного інтересу суб'єктами публічного адміністрування. Перший передбачає діяльність представників влади, спрямовану на виконання законів щодо організації та функціонування певних інституцій – системи охорони здоров'я, освіти, оборони, національної безпеки тощо. Такі обов'язки на державу покладаються Конституцією та законами України. Приміром, ст. 49 Основного Закону закріплює право кожного на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. У цій же статті окреслені гарантії такого права: охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм; держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування; у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена; держава сприяє розвитку лікувальних закладів усіх форм власності. Аналогічним чином Конституція України у ч. 3 ст. 53 приписує державі створювати умови для забезпечення права на освіту: держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах, розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання, надання державних стипендій та пільг учням і студентам.

Діяльність публічної адміністрації у сферах, у яких фокусуються інтереси різноманітних суб'єктів, регламентується низкою законодавчих актів, приписи яких уповноважують суб'єктів влади формувати інституції, організувати й контролювати їх діяльність із метою задоволення потреб людей, об'єднань, громад і держави.

Другий спосіб забезпечення публічного інтересу – обмеження прав людини у випадках, коли її поведінка загрожує (або створює загрозу) інтересам інших людей, громади, суспільству загалом. Держава встановлює певні можливості для втручання її представників у реалізацію прав і свобод людини та громадянина, якщо цього потребують публічні інтереси. Це цілком узгоджується із Загальною декларацією прав людини, у п. 2 ст. 29 якої зазначено:

<sup>22</sup> Люхтергандт (н 7) 108.

Ірина Бойко

При здійсненні своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати тільки таких обмежень, які встановлені законом виключно з метою забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві<sup>23</sup>.

Аналогічні приписи містяться і в національному законодавстві.

Повноваження представників влади впливати на поведінку приватної особи мають здійснюватися за правилами й при наявності умов, передбачених законодавчими актами. Конституційний Суд України стосовно цього висловив свої позиції: обмеження прав і свобод є допустимим виключно за умови, що воно є домірним (пропорційним) та суспільно необхідним<sup>24</sup>; обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України, мати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими<sup>25</sup>. Наявність публічного інтересу є умовою для застосування заходів обмежувального характеру.

Нормами адміністративного права передбачено можливість обмеження таких основних прав і свобод людини: права на свободу та особисту недоторканність, права на повагу до приватного і сімейного життя, свободи пересування, вільного вибору місця проживання, права вільно залишати територію України, права володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, права на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації, права збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації. Крім того, приписами законодавчих актів встановлено, що в разі порушення правил зайняття підприємницькою діяльністю до суб'єктів господарювання можуть бути застосовані такі заходи, як анулювання ліцензії на заняття певним видом підприємницької діяльності, припинення юридичної особи чи фізичної особи – підприємця тощо. Громадські об'єднання

<sup>23</sup> Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. <[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015)> (дата звернення: 16.04.2019).

<sup>24</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Президента України та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України “Про вибори Президента України”, “Про Державний реєстр виборців”, “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України” та Кодексу адміністративного судочинства України (справа про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України) від 19 жовтня 2009 р. <<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v026p710-09>> (дата звернення: 17.04.2019).

<sup>25</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення третього речення частини першої статті 13 Закону України “Про психіатричну допомогу” (справа про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу) від 1 червня 2016 р. <<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-16>> (дата звернення: 17.04.2019).

у передбачених законом випадках можуть бути заборонені (або примусово розпущені). Політична партія за визначених у законах умов може бути заборонена.

Отже, очевидно, що норми адміністративного права створюють умови для забезпечення не лише індивідуального, а й загального блага, тобто спрямовані на задоволення публічного інтересу як сукупних потреб широкого кола суб'єктів – громадян, їх об'єднань, держави.

#### *Висновки (або цілі адміністративного права)*

Адміністративне право виконує в державі важливу функцію: об'єктивуючись у законодавчих положеннях, воно регламентує суспільні зв'язки між приватною особою й представниками влади у сфері публічного адміністрування. Концепція “людиноцентризму” забарвлює характер таких відносин ціннісним орієнтиром – людиною, її правами та свободами.

Окреслені нами доктринальні ідеї спрямовують розвиток адміністративного права та визначають його основні цілі. Перша ціль – сформулювати правовий механізм реалізації конституційних прав, свобод людини і громадянина. Досягнути цього можна лише двоєдиним шляхом: закріпивши можливості приватної особи ініціювати реалізацію своїх прав, а також зв'язавши суб'єктів публічного адміністрування правилами прийняття рішень стосовно фізичної та юридичної особи. Друга ціль полягає у правовому забезпеченні публічного інтересу шляхом уповноваження представників влади діяти в спільних інтересах різних суб'єктів, а також уповноваження на застосування заходів, якими можуть бути обмежені права й свободи окремих осіб із мотивів потреб демократичного суспільства, як-то: належного визнання і поваги прав і свобод інших, справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту.

## REFERENCES

### Bibliography

#### *Authored books*

1. Kremen V, *Filosofiiia liudynotsentryzmu v stratehiikh osvithnoho prostoru [Philosophy of Human-Centeredness in the Strategies of Educational Space]* (Pedahohichna dumka 2008) (in Ukrainian).
2. Semenikhin I, *Pravova doktryna: zahalnoteoretychnyi analiz [Legal Doctrine: General Theoretical Analysis]* (Yurait 2012) (in Ukrainian).
3. Tymoshchuk V, *Administratyvni akty: protsedura pryiniattia ta prypynennia dii [Administrative Acts: Procedure for Acceptance and Termination]* (Konus-Iu 2010) (in Ukrainian).

Ірина Бойко

*Edited and translated books*

4. Berman G, *Zapadnaja tradicija prava: jepoha formirovanija [Western Tradition of Law: the Era of Formation]* (per s angl, 2-e izd, Infra-M 1998) (in Russian).
5. Bevzenko V ta inshi (uklad), *Nauka administratsii y administratyvnoho prava. Zahalna chastyna (za vykladamy profesora Yurii Paneika) [The Science of Administration and Administrative Law. The General Part (According to the Teachings of Professor Yurii Paneiko)]* (Dakor 2016) (in Ukrainian).
6. Boiko I ta Zyma O ta Soloviova O, 'Administratyvna protsedura yak instytut administratyvnoho prava' ['Administrative Procedure as an Institute of Administrative Law'] v *Pytannia administratyvnoho prava [Administrative Law Questions], kn 2* (2018) 140-51 (in Ukrainian).
7. Bytiak Yu, 'Nauka administratyvnoho prava Ukrainy: poniattia, predmet, metodolohiia doslidzhennia (administratyvnykh) pravovidnosyn' ['The Science of Administrative Law of Ukraine: Concept, Subject, Methodology of Research (Administrative) Legal Relations'] v Tatsii V ta inshi (redkol), *Pravova doktryna Ukrainy [The Legal Doctrine of Ukraine], t 2: Publichno-pravova doktryna Ukrainy [Public-Law Doctrine of Ukraine]* (Pravo 2013) 161-86 (in Ukrainian).
8. *Filosofskiy entsyklopedychniy slovnyk [Philosophical Encyclopedia Dictionary]* (Shynkaruk V I hol redkol, Abrys 2002) (in Ukrainian).
9. Hauder P, *Verkhovenstvo prava v realnomu sviti [The Rule of Law in the Real World]* (per z anh, Pravo 2018) (in Ukrainian).
10. Liukhterhandt O, 'Admynystratyvnaia yustytysia – kliuchevoi ynstitut demokratscheskoho pravovoho hosudarstva' ['Administrative Justice is the Key Institution of a Democratic Legal State'] v *Administratyvni protsedury i administratyvne sudochynstvo v Ukraini: zbirnyk materialiv [Administrative Procedures and Administrative Proceedings in Ukraine: a Collection of Materials]* (2006) (in Russian).
11. Melnyk R (zah red), *Zahalne administratyvne parvo: navchalnui posibnyk [General Administrative Law: Tutorial]* (Vaite 2014) (in Ukrainian).

*Journal articles*

12. Aver'ianov V, 'Onovlennia doktrynalnykh zasad ukrainskoho administratyvnoho prava u svitli yevrointehratsiinykh vymoh' ['Updating the Doctrinal Principles of Ukrainian Administrative Law in the Light of European Integration Requirements'] (2010) 3 Yurydychna Ukraina 4-10 (in Ukrainian).
13. Boiko I, 'Administratyvna protsedura: poniattia, oznaky y vydy' ['Administrative Procedure: Concepts, Features and Types'] (2017) 33 Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia 113-25 (in Ukrainian).
14. Konstantyi O, 'Kontseptsiiia "sub'iektyvnykh publichnykh prav" yak ob'iekta zakhystu v administratyvnomu sudochynstvi: porivnialno-pravovyi analiz pidkhodiv do zastosuvannia v nimetskii ta vitchyzniani praktytysi' ['The Concept of "Subjective Public Rights" as an Object of Protection in Administrative Proceedings: a Comparative Legal Analysis of Approaches to Application in German and Domestic Practice'] (2014) 1 Porivnialno-analitychne pravo 159-62 (in Ukrainian).
15. Matselyk T, 'Sub'iektyvne publichne pravo yak yurydychnyi fenomen' ['Subjective Public Law as a Legal Phenomenon] (2011) 3 Yurydychnyi visnyk 67-71 (in Ukrainian).
16. Melnyk R, 'Kontseptsiiia liudynotsentryzmu u suchasni doktryni administratyvnoho prava' ['The Concept of Human Centeredness in the Modern Doctrine of Administrative Law'] (2015) 10 Pravo Ukrainy 157-65 (in Ukrainian).

17. Shkolyk A, 'Administratyvna protsedura ta yii spivvidnoshennia z sumizhnymy poniattiamy' ['Administrative Procedure and its Relation with Related Concepts'] (2014) 59 Visnyk Lvivskoho universytetu. Seriiia yurydychna 185-93 (in Ukrainian).
18. Shkolyk A, 'Vykhlyky stanovlennia zakonodavstva pro administratyvnu protseduru na suchasnomu etapi' ['Challenges for the Formation of Legislation on Administrative Procedures at the Present Stage'] (2012) 55 Visnyk Lvivskoho universytetu. Seriiia yurydychna 134-8 (in Ukrainian).
19. Yevhrafova Ye, 'Doktryna u pravovii nautsi i yurydychnii praktytsi' ['Doctrine in Jurisprudence and Legal Practice'] [2013] 2(73) Visnyk Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy 52-62 (in Ukrainian).
20. Zaverukha O, 'Sub'iektivni publichni prava hromadian yak ob'iekt sudovoho zakhystu' ['Subjective Public rights of Citizens as an Object of Judicial Protection'] (2004) 4 Pravo Ukrainy 49-52 (in Ukrainian).

*Conference papers*

21. *Ezhegodnik publichnogo prava 2018: principy administrativnykh procedur i administrativnogo sudoproizvodstva* [Principles of Administrative Procedures and Administrative Proceedings] (Infotropik Media 2018) (in Ukrainian).
22. Melnyk R, 'Instytut administrativnoi protsedury: deiki propozytsii shchodo yoho zmistu' ['Institute of Administrative Procedure: Some Suggestions on its Content'] v *Administratyvne pravo Ukrainy: stan i perspektyvy rozvytku: zbirnyk naukovykh prats* [The Administrative Law of Ukraine: the State and Prospects of Development: a Collection of Scientific Works] (Instytut derzhavy i prava im V M Koretskoho NAN Ukrainy 2011) 119-28 (in Ukrainian).
23. Pukhtetska A, 'Rozvytok doktrynalnykh polozhen nauky administrativnogo prava Ukrainy z urakhuvanniam vymoh yevropeiskoho administrativnogo prava' ['Development of Doctrinal Provisions of Science of Administrative Law of Ukraine Taking into Account the Requirements of European Administrative Law'] v *Porivnialne pravoznavstvo: suchasnyi stan i perspektyvy rozvytku: zbirnyk naukovykh prats* [Comparative Law: Current State and Prospects: a Collection of Scientific Works] (Lohos 2010) 277-9 (in Ukrainian).

Iryna Boiko

## DOCTRINAL IDEAS AND OBJECTIVES OF ADMINISTRATIVE LAW

ABSTRACT. The article analyzes the impact which legal doctrine has on the development of administrative law. The author argues that the ideas, theoretical constructs and views on the course of development of society and the State originating in the doctrine of law lay the foundations for formulating the rules of conduct which are further objectified in legislative provisions. Administrative law is considered to be particularly dependent on ideological paradigms. At the current stage of civil society establishment and state-building, the optimal model is being searched for legal regulation of relations between an individual and the State in the public administration domain. The constitutional provisions are the basis for the development of administrative and legal doctrine, most significant among them being the provision that Ukraine is a rule-of-law state, and an individual, his/her life and health, honor and dignity, inviolability and security are recognized as the highest social value, and

ПРАВО УКРАЇНИ • 2019 • № 5 • 13-28

Ірина Бойко

also that public authorities, local self-government bodies and their officials should act only on the basis, within the powers and in the manner provided for by the Constitution and laws of Ukraine. The concept of “human-centric” which originated in the Constitution of Ukraine and was supported by the absolute majority of administrativists has become the key pillar towards which scientific research in the administrative law domain tends. It has formed the idea of administrative law as that aimed at the implementation and protection of constitutional rights and freedoms of an individual and a citizen. As a manifestation of “human-centric”, the tools of administrative and legal science have been supplemented with the category of “subjective public rights”, and this plays a fundamental role in confirming that an individual is offered an opportunity on his/her own initiative to enter into relations with public administration and require that the latter behaves in the manner compliant with the needs of this individual. The author notes that subjective public rights are the conditions for implementation of the fundamental human and civil rights enshrined in the Constitution of Ukraine. The idea of administrative procedure is becoming increasingly important for administrative law; its essence is to establish the duties of the subjects vested with power to make decisions concerning individuals in compliance with the unified rules, the most essential among them being the following: assurance of an individual’s right to be heard when his/her case is considered, assurance of the right to participate in the administrative procedure in person or by proxy, specification of legal remedies, the need to provide a substantiation of the decision made against an individual, and access of an individual to the information about his/her case. The author states that an objective of administrative law is, *inter alia*, to develop a legal mechanism capable of meeting the public interest. The author indicates the ways to achieve this as follows: firstly, activities of the subjects of public administration aimed at the implementation of laws relating to the organization and functioning of certain institutions which objectify the needs of different individuals – citizens, associations, and the State. These areas of life include health, education, national security, defense, public order etc. Secondly, another way to assure compliance with the public interest is seen in the capability of the representatives of power to restrict the rights and freedoms of individuals owing to the needs which a democratic society has, such as due recognition and respect for the rights and freedoms of others, fair requirements of morality, public order and general welfare.

KEYWORDS: administrative law doctrine; human-centric concept; administrative procedure; assurance of public interest.