

УДК 342.96.21

О. М. Миколенко, канд. юрид. наук, доцент, доцент
Одеський національний університет імені І.І. Мечникова
Кафедра кримінального права, кримінального процесу та криміналістики
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

ЦІЛІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: ПОНЯТТЯ, КЛАСИФІКАЦІЯ ТА РІВЕНЬ ДОСЛІДЖЕННЯ В НАУЦІ

В статті розглянуті сучасні підходи до визначення поняття «цілі адміністративного права», визначається місце цієї категорії серед інших споріднених понять, а також конкретизуються цілі, які сьогодні стоять перед адміністративним правом як галуззю права України.

Ключові слова: цілі правового регулювання, система права, цілі адміністративного права, функції адміністративного права.

Постановка проблеми. Вирішення багатьох практично-правових проблем, які виникають та існують в правотворчій і правозастосовній діяльності, залежить від досконалої теорії, яку, в свою чергу, постійно необхідно розвивати і підживлювати новими ідеями та думками. На жаль, сьогодні в наукових дослідження адміністративно-правових явищ переважає практично-прикладний підхід, який визнається базовим при формуванні висновків та рекомендацій. Особливо яскраво це проявляється при висвітленні в спеціальній літературі таких понять як «цілі адміністративного права» та «функції адміністративного права». Це теоретичні поняття, особливість яких полягає в тому, що вони є символічним відображенням виділених в результаті аналітичної роботи істотних властивостей будь-якого правового явища. Із-за того, що поняття «цілі адміністративного права» відноситься до теоретичних понять, не значить, що воно взагалі позбавлене практично-прикладного значення. Дивує, наприклад, ситуація, коли науковці дискутують про місце адміністративного права в системі права України, про реформу адміністративного права як галузі права, і, при цьому, уникають висвітлення питання про цілі адміністративного права. До того ж, як можна систематизувати адміністративне законодавство, коли серед науковців немає чіткої позиції щодо цілей адміністративно-правового регулювання? Виходить, що сьогодні систематизація адміністративного законодавства відбувається тільки з врахуванням потреб практики і ігноруються теоретичні надбання науки адміністративного права. Погоджуючись з тезою, що «теорія без практики – мертва, практика без теорії – сліпа», хочемо зазначити, що і підмінювати теорію практикою, а практику теорією теж не можна. Тобто і теорія, і практика мають сфери, в яких розвиваються і функціонують по своїм особистим законам, але, при цьому, здійснюючи значний вплив один на одного.

Питання визначення цілей адміністративного права є прерогативою теорії адміністративного права. Але його вирішення на теоретичному рівні, дозволить зорієнтувати законодавця в питаннях вдосконалення і систематизації адміністративно-правових норм, а суб'єктів правозастосовної діяльності – в питаннях конкретизації цілей, які стоять перед кожним із них, та в питаннях пошуку балансу між відстоюванням і захистом загальнонаціональних інтересів та інтересів окремої особистості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В юридичній літературі цілі адміністративного права фрагментарно досліджувалися в працях О. П. Альохіна, Д. Галліган, А. О. Кармолицького, Ю. М. Козлова, В. В. Полянського, Ю. М. Старілова та інших науковців. Але комплексне дослідження, яке б об'єднувало в собі аналіз цілей адміністративно-правового регулювання, в юридичній літературі відсутнє.

Метою написання статті є аналіз сучасних наукових підходів до визначення поняття «цілі адміністративного права» та визначення цілей, які сьогодні стоять перед адміністративним правом як галуззю права України.

Виклад основного матеріалу. Зміст поняття «функції адміністративного права» складають три елементи, що тісно пов'язані між собою. Це цілі адміністративно-правового регулювання, правові засоби досягнення цих цілей та результат, який був отриманий і який повинен відповідати поставленим цілям. Тобто цілі адміністративного права можна розглядати в якості одного із обов'язкових елементів функцій адміністративного права. Розглянемо цей елемент більш докладно.

В ході реалізації норм адміністративного права досягаються як загальні цілі, що притаманні всій системі права, так і цілі, які ставляться безпосередньо перед адміністративним правом.

В процесі дії і реалізації норм права вирішуються та задовольняються як правові, так і не правові цілі. До останніх, наприклад, відносяться економічні, політичні та інші соціальні цілі. Право сприяє досягненню таких цілей, але не прямо, а опосередковано. Тому право не є і не повинно бути засобом чи інструментом економіки, політики, ідеології і ін.

Цілі правового регулювання можна поділити на близькі та кінцеві, прямі й непрямі тощо. Але загальним у всіх випадках є те, що цілями взагалі правового регулювання виступають: закріплення в джерелах права уже існуючих суспільних відносин; стимулювання розвитку тих суспільних відносин, що вже існують та відповідають загальним інтересам суспільства; створення умов для виникнення й розвитку нових форм суспільних відносин; вилучення з практики соціально небезпечних відносин [1, с. 254].

Цілям адміністративно-правового регулювання взагалі не приділяється увага в юридичній літературі України. Наприклад, якщо взяти сучасну навчально-методичну літературу з адміністративного права, то в ній відсутні положення, присвячені цілям адміністративного права [2; 3; 4; 5].

Дещо інша ситуація склалася в дослідженнях вчених Російської Федерації. Так, О. П. Альохін і А. О. Кармолицький зазначають, що адміністративно-правове регулювання спрямоване на: встановлення адміністративно-правового статусу громадянина; закріплення і вдосконалення правових основ організації державного управління; становлення і підвищення ефективності місцевого самоврядування; формування адміністративно-правового положення інших його суб'єктів; регулювання адміністративно-правової охорони і захисту прав, свобод і законних інтересів суб'єктів адміністративного права, а також виконання ними своїх обов'язків [6, с. 18-19].

Ю. М. Козлов пропонує поділяти функції адміністративного права в залежності від цільового навантаження, яке несуть ці функції. Таким чином, можна виділити наступні цілі адміністративно-правового регулювання: забезпечення діяльності виконавчої влади як однієї із гілок державної влади (мова йде про забезпечення і розпорядчо-виконавчої, і правотворчої, і внутрішньо-організаційної діяльності органів виконавчої влади); забезпечення виконання встановленого у сфері державного управління правового режиму; захист законних прав і інтересів учасників правовідносин [7, с. 70-71].

Найбільш аргументовану позицію щодо цілей адміністративного права висловлюють Д. Галліган, В. В. Полянський і Ю. М. Старілов [8, с. 46-49]. Вчені пропонують виділяти цілі найвищого, вищого і нижчого рівнів. Так, до цілей найвищого рівня відноситься така ціль як забезпечення інтересів кожного індивіда через оптимальне управління суспільними справами. До цілей адміністративного права вищого рівня відноситься забезпечення законного управління. При цьому підкреслюється, що поняття «законність» у даному випадку розглядається з позиції того, що управління та адміністрування повинні здійснюватись таким чином, щоб сприймалися суспільством як ефективні і правильні. А до цілей адміністративного права нижчого рівня Д. Галліган, В. В. Полянський і Ю. М. Старілов відносять:

- забезпечення рамок правових стандартів, в межах яких здійснюється управління державою;
- забезпечення оптимального («хорошого») рівня управління державно-організованим суспільством з використанням адміністративних інститутів державної влади;

– забезпечення справедливих умов реалізації прав особистості в управлінні державно-організованим суспільством.

Дещо схожа позиція висловлюється авторським колективом підручника «Основи держави і права України» за загальною редакцією В. Л. Ортинського. Вчені зазначають, що цілі адміністративного права безпосередньо пов'язані з цілями держави й обумовлюються завданнями відповідного стану розвитку соціально-організованого суспільства. Адміністративне право має на меті: забезпечення оптимальних рамок правових стандартів, усередині яких повинно здійснюватись управління державою і суспільством; забезпечення оптимального рівня управління суспільством з використанням адміністративних інститутів державної влади [9].

На жаль, у наведених вище думках щодо цілей адміністративно-правового регулювання є певні неузгодженості. Так Д. Галліган, В. В. Полянський, Ю. М. Старілов і В. Л. Ортинський виводять цілі адміністративно-правового регулювання користуючись концепцією адміністративного права, яка стверджує, що адміністративне право – це управлінське право. Тому в основу визначень цілей адміністративного права були покладені такі поняття як «управління державою» і «державне управління». Сьогодні ці терміни втратили значення категорій, на підставі яких будується адміністративне право України, а тому їх використання при визначенні цілей адміністративно-правового регулювання вважаємо недоречним. Хоча в адміністративному праві залишились ще сфери та правові інститути, де категорія «державне управління» відіграє системоутворююче значення. Наприклад, інститут актів державного управління, інститут процедури прийняття управлінських рішень органами державної виконавчої влади, тощо.

Також Д. Галліган, В. В. Полянський і Ю. М. Старілов характеризують цілі адміністративно-правового регулювання через поняття, які набувають свого специфічного змісту в залежності від того, хто є суб'єктом тлумачення поняття. Наприклад, використовуються поняття «хороший рівень управління державно-організованим суспільством» чи «справедливі умови реалізації прав особистості». У пересічних громадян України можуть бути одні уявлення про «хороший рівень управління», у суб'єктів господарської діяльності – другі, а у державних службовців – треті. Тому любе трактування вище названих понять буде лише суб'єктивною думкою окремо взятої особистості.

Фрагментарно проблематика, яка присвячена цілям правового регулювання, розглядається в межах теорії права та конституційного права [10; 11].

Наприклад, Б. В. Малишев в результаті проведеного теоретико-методологічного дослідження цілеспрямованості правової системи, зазначає, що в філософії існують різні підходи до визначення цілей [10, с. 37-38]:

– під метою розуміють відтворений в індивідуальній свідомості людини майбутній результат її діяльності [12, с. 6]. Тобто мета пов'язується з діями людини, що спрямовані на досягнення цієї мети, водночас вказаними діями людина перетворює оточуюче середовище;

– мета пов'язана з потребами й інтересами людини. У цьому ракурсі метою є суб'єктивне уявлення, що виникло на підставі інтересу як усвідомленої потреби. При цьому потреба носить об'єктивний характер, а інтерес – об'єктивно-суб'єктивний [13, с. 83-87];

– мета пов'язана з цінністю. Цінність – це важливість для суб'єкта факту досягнення певної мети. Іншими словами, мета має бути цінністю, тому що в інакшому разі вона не матиме потенціалу впливати на діяльність суб'єкта [14, с. 19]. В цьому сенсі цікавими є дослідження О. А. Івіна, який характеризує цілі, що ставлять перед собою колективістські суспільства (соціалістичне, комуністичне, націонал-соціалістичне), зазначає, що, незважаючи на всю важливість тої цілі, яку ставить перед собою колективістське суспільство, описується вона ним блякло та невиразно. Така ціль як зірка сяє вдалині і про неї можна лише сказати одне – вона випромінює світло [15, с. 358]. Сьогодні є намагання з боку певних соціальних груп запропонувати таку мету-цінність українському суспільству;

– мета пов'язана з волею, яка виступає своєрідною ланкою між інтересом суб'єкта у досягненні певної цілі та спрямуванням суб'єктом своєї діяльності на її досягнення.

При характеристиці цілей адміністративно-правового регулювання слід розуміти, що мова йде не тільки про уявлення однієї людини чи групи людей про майбутній результат, що наступить при ефективному адміністративно-правовому регулюванні, а й про цілі держави в цілому як політичної форми організації суспільства. Основними цілями держави сьогодні є: забезпечення громадянам країни безпеки від зовнішніх та внутрішніх ризиків (наприклад, в наслідок агресії з боку сусідньої держави, розгулу кримінальних елементів, катастрофи, стихійного лиха, тощо); забезпечення добробуту громадян країни (наприклад, шляхом створення робочих місць, запровадження і реалізації соціальних програм, створення умов для реалізації громадянами освітніх прав чи права на зайняття господарською діяльністю, тощо).

Якщо керуватися цими критеріями, то окрім загальних цілей, які притаманні всій системі права України, до цілей адміністративного права слід віднести наступні:

- забезпечення дієвого механізму побудови системи органів публічної адміністрації (органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування), головним обов'язком якої є утвердження і забезпечення прав і свобод людини. Конституційне право пропонує нам дієвий вже декілька століть принцип розподілу державної влади на три гілки – законодавчу, судову і виконавчу, але не пропонує універсального принципу побудови системи органів публічної адміністрації. Це питання наші політики намагаються вирішити на законодавчому рівні шляхом проведення експериментів, то посилюючи вплив Президента України на процеси формування і діяльності органів державної виконавчої влади, то послаблюючи його, то створюючи державні комітети як центральні органи державної виконавчої влади, то ліквідуючи їх як зайвий елемент у системі органів публічного адміністрування. Але чіткого правового інструментарію побудови ефективної системи органів публічної адміністрації ніхто із політичної еліти України до сьогодні не запропонував (науковці відсторонені від цих процесів);

- встановлення правових стандартів організації публічної служби взагалі, та безпосередньо державної служби в Україні, які сприяють забезпеченню і реалізації прав і свобод людини;

- забезпечення правовими стандартами, в межах яких повинна здійснюватись управлінська діяльність в органах державної влади, і які сприяють забезпеченню і реалізації прав і свобод людини в Україні. Мова йде про внутрішньо-організаційну діяльність, яка здійснюється не тільки у органах державної виконавчої влади, а й у прокуратурі, Службі безпеки України, судах і інших державних органах;

- забезпечення правовими стандартами, в межах яких повинна здійснюватись підзаконна правотворча діяльність органів державної виконавчої влади, і які сприяють забезпеченню і реалізації прав і свобод людини в Україні;

- забезпечення правовими стандартами, в межах яких повинна здійснюватись правозастосовна діяльність органів державної виконавчої влади щодо надання адміністративних послуг;

- забезпечення правовими стандартами, в межах яких повинна здійснюватись правозастосовна діяльність органів державної виконавчої влади щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;

- забезпечення справедливих умов реалізації прав особистості в публічній сфері шляхом закріплення процедур не тільки ефективних з точки зору держави, а й зручних для пересічних громадян;

- встановлення механізму захисту прав суб'єктів публічних правовідносин.

Висновки. Ціль адміністративного права – це той кінцевий результат, якого прагнуть досягти суб'єкти правотворчої діяльності, закріплюючи відповідні адміністративно-правові норми в національному законодавстві. До основних цілей сучасного адміністративного права слід віднести: забезпечення дієвого механізму побудови системи органів публічної адміністрації (органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування), головним обов'язком якої є утвердження і забезпечення прав і свобод людини; встановлення правових стандартів організації публічної служби взагалі, та безпосередньо

державної служби в Україні, які сприяють забезпеченню і реалізації прав і свобод людини; забезпечення правовими стандартами, в межах яких повинна здійснюватись управлінська діяльність в органах державної влади, і які сприяють забезпеченню і реалізації прав і свобод людини в Україні; забезпечення правовими стандартами, в межах яких повинна здійснюватись підзаконна правотворча діяльність органів державної виконавчої влади, і які сприяють забезпеченню і реалізації прав і свобод людини в Україні; забезпечення правовими стандартами, в межах яких повинна здійснюватись правозастосовна діяльність органів державної виконавчої влади щодо надання адміністративних послуг; забезпечення правовими стандартами, в межах яких повинна здійснюватись правозастосовна діяльність органів державної виконавчої влади щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; забезпечення справедливих умов реалізації прав особистості в публічній сфері шляхом закріплення процедур не тільки ефективних з точки зору держави, а й зручних для пересічних громадян; встановлення механізму захисту прав суб'єктів публічних правовідносин.

Список літератури

1. Лисенков С. Л. Загальна теорія держави та права : навчальний посібник / С. Л. Лисенков. – К. : Юрискон-сульт, 2006. – 355 с.
2. Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В. Д. Сущенко [та ін.] ; за заг. ред. В. В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
3. Адміністративне право України : підручник [для юрид. вузів і факультетів] / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук [та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарщука, В. В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – 624 с.
4. Коломосць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т. О. Коломосць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
5. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право : підручник / Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко. – К. : Ваіте, 2014. – 376 с.
6. Алехин А. П. Административное право России : учебник / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий. – М. : Зерцало, 2006. – 712 с.
7. Козлов Ю. М. Административное право : учебник / Ю. М. Козлов. – М. : Юристь, 2005. – 554 с.
8. Галлиган Д. Административное право : история развития и основные современные концепции / Д. Галлиган, В. В. Полянский, Ю. Н. Стариков. – М. : Юристь, 2002. – 410 с.
9. Основи держави і права України : підручник [для вищих навчальних закладів] Затверджено МОН / За ред. В. Л. Оргинського. – К., 2008. – 583 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pidruchniki.com/11631018/pravo/osnovi_administrativnogo_prava_ukrayini. – Назва з екрана.
10. Малишев Б. В. Цілеспрямованість правової системи: теоретико-методологічне дослідження : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Б. В. Малишев; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – Київ, 2013. – 405 с.
11. Саснко О. В. Формування ефективної взаємодії механізмів цілепокладання та прогнозування в державному управлінні : автореф. дис... канд. наук з державного управління : 25.00.02 / О. В. Саснко; Донецький державний університет управління. – Донецьк, 2012. – 21 с.
12. Чулюкин Л. Д. Природа и значение цели в советском праве / Л. Д. Чулюкин. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1984. – 104 с.
13. Патюлин В. А. Государство и личность в СССР. Правовые аспекты взаимоотношений / В. А. Патюлин. – М. : Наука, 1974. – 246 с.
14. Макаров М. Г. Категория «цель» в марксистской философии и критика телеологии / М. Г. Макаров. – Л. : Наука, 1977. – 188 с.
15. Ивин А. А. Аксиология. Научное издание / А. А. Ивин. – М. : Высшая школа, 2006. – 390 с.

Стаття надійшла 15.09.2016 р.



А. Н. Миколенко, канд. юрид. наук, доцент
Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова
Кафедра уголовного права, уголовного процесса и криминалистики
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

ЦЕЛИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА: ПОНЯТИЕ, КЛАССИФИКАЦИЯ И УРОВЕНЬ ИССЛЕДОВАНИЯ В НАУКЕ

Резюме

В статье рассмотрены современные подходы к определению понятия «цели административного права», устанавливается место этой категории среди других схожих понятий, а также конкретизируются цели, которые сегодня стоят перед административным правом как отраслью права Украины.

Ключевые слова: цели правового регулирования, система права, цели административного права, функции административного права.

О. М. Mykolenko, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor
Odessa I. I. Mechnikov National University
the Department of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminalistics
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

PURPOSE OF THE ADMINISTRATIVE LAW: CONCEPT, CLASSIFICATION AND LEVEL OF RESEARCH IN SCIENCE

Summary

In the article the modern approaches to the definition of «purpose of administrative law» established place in this category among other similar concepts, as well as the goals are specified, which are now facing administrative law as a branch of law in Ukraine.

Key words: aims of legal regulation, the system of law, the objectives of administrative law, administrative law function.