

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.06.40>

## ОКРЕМІ АСПЕКТИ ВИКОРИСТАННЯ ЦІЛЕПОКЛАДАННЯ ЯК МЕТОДОЛОГІЧНОГО ПРИЙОМУ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

**Кантор Н.Ю.,**

*доцент кафедри історії України та правознавства,  
Дрогобицький державний педагогічний університет імені Івана Франка  
<https://orcid.org/0000-0001-9533-0851>*

**Кантор Н.Ю. Окремі аспекти використання цілепокладання як методологічного прийому дослідження адміністративного права.**

У статті на підставі аналізу норм публічного і приватного права запропоновано окремі переваги використання цілепокладання як методологічного прийому дослідження адміністративного права. Встановлено, що процес формування і реалізації цілей має важливу роль в адміністративно-правовому регулюванні, а тому повинен мати наукове підґрунтя у вигляді «цілепокладання». Якщо цілі всіх елементів системи адміністративного права належним чином визначені та сформульовані, то, по-перше, суб'єкти правозастосування зможуть здійснювати цілеспрямовану управлінську, контрольну, правоохоронну діяльність та діяльність щодо надання адміністративних послуг, по-друге, це створить сприятливі умови для формування та розвитку у приватних осіб правосвідомості, що позитивно позначиться на дотриманні загального режиму законності в державі. Доведено, що «право в суб'єктивному розумінні» виходить за межі досліджень через призму цілепокладання. Обумовлено це тим, що, по-перше, природні права людини є лише деклараціями, які без «права в об'єктивному розумінні» не зможуть реалізуватись в реальному житті, по-друге, права громадянина є результатом правового регулювання суспільних відносин в конкретній країні, а тому їх слід розглядати виключно як результат досягнення цілей адміністративно-правового регулювання. Доведено, що критерієм поділу права на публічне і приватне право є цілі правового регулювання, які можна визначити через аналіз типів правового регулювання. З'ясовано, що в адміністративно-правовому регулюванні по відношенню до суб'єктів публічного адміністрування використовується наступний тип правового регулювання: «Дозволено лише те, що передбачено законом». Тобто основна мета адміністративно-правового регулювання по відношенню до суб'єктів публічного адміністрування – запобіг-

ти свавіллю з боку суб'єктів, наділених публічно-владними повноваженнями. По відношенню до приватних осіб використовується наступний тип адміністративно-правового регулювання: «Дозволено все, що передбачене і незаборонене законом». Цей тип адміністративно-правового регулювання переслідує одразу дві цілі, які ієрархічно розташовані одна до одної: 1) максимально забезпечити реалізацію прав та свобод людини і громадянина у відносинах з державою та іншими суб'єктами, що наділені публічно-владними відносинами; 2) не обмежувати варіативність поведінки приватних осіб у адміністративних правовідносинах у випадках відсутності чітких вимог до такої поведінки у вигляді приписів чи заборон або у випадках наявності прогалин у адміністративно-правовому регулюванні.

**Ключові слова:** публічне та приватне право, адміністративне право, цілепокладання, методологічний прийом дослідження, типи адміністративно-правового регулювання, цілі адміністративного права, норми адміністративного права.

**Kantor N.Yu. Certain aspects of the use of goal setting as a methodological technique for the study of administrative law.**

The article, based on the analysis of the norms of public and private law, offers some advantages of using goal-setting as a methodological technique for the study of administrative law. It was established that the process of formation and implementation of goals has an important role in administrative and legal regulation, and therefore should have a scientific basis in the form of "goal setting". If the goals of all elements of the administrative law system are properly defined and formulated, then, firstly, law enforcement subjects will be able to carry out targeted management, control, law enforcement activities and activities related to the provision of administrative services, and secondly, this will create favorable conditions for the formation and the development of legal awareness among

private individuals, which will have a positive effect on the observance of the general regime of legality in the state. It has been proven that "right in the subjective sense" goes beyond research through the lens of goal setting. This is due to the fact that, firstly, natural human rights are only declarations that cannot be realized in real life without "rights in the objective sense", secondly, the rights of a citizen are the result of legal regulation of social relations in a specific country, and therefore they should be considered exclusively as a result of achieving the goals of administrative and legal regulation. It is proved that the criteria for dividing the law into public and private law are the goals of legal regulation, which can be determined through the analysis of types of legal regulation. It was found that the following type of legal regulation is used in administrative and legal regulation in relation to public administration entities: "Only what is provided for by law is allowed." That is, the main goal of administrative and legal regulation in relation to subjects of public administration is to prevent arbitrariness on the part of subjects endowed with public-authority powers. In relation to private individuals, the following type of administrative and legal regulation is used: "All that is provided for and not prohibited by law is permitted." This type of administrative-legal regulation pursues two goals at once, which are hierarchically located next to each other: 1) to maximally ensure the realization of the rights and freedoms of a person and a citizen in relations with the state and other subjects endowed with public-authority relations; 2) not to limit the variability of the behavior of private individuals in administrative legal relations in cases where there are no clear requirements for such behavior in the form of prescriptions or prohibitions or in cases where there are gaps in administrative and legal regulation.

**Key words:** public and private law, administrative law, goal setting, research methodology, types of administrative and legal regulation, goals of administrative law, norms of administrative law.

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** В залежності від цілей, які ставляться перед адміністративним правом в той чи інший період розвитку держави, його соціальна цінність для народу країни може підвищуватись або знижуватись. Обумовлено це, передусім, інтересами, які в глобальному масштабі захищає адміністративне право. Якщо адміністративне право захищає інтереси всього народу, то безумовно його соціальна цінність у суспільстві буде підвищува-

тись. Якщо ж адміністративне право захищає інтереси тільки політичної еліти чи окремої соціальної групи (банківських магнатів, олігархів і ін.), то його соціальна цінність у суспільстві неминуче буде знижуватись. Не завжди в системах права країн світу виділяють таку галузь як адміністративне право, втім у всіх цих країнах є поділ норм права на публічні та приватні. У зв'язку з тим, що адміністративне та конституційне право складають в Україні основну частину публічного права, вважаємо доцільним, як виключення, ототожнити проблеми публічного права, які існують в країнах цивілізованого світу, з проблемами адміністративного права, що притаманні нашій правовій системі. Отже, в сучасних демократичних країнах дуже важко визначитись з реальними цілями публічно-правового регулювання. З одного боку, є проголошення прав і свобод людини та громадянина, а також закріпленні в законодавстві процедури їхньої реалізації, а з іншого, є яскраво виражене протиріччя інтересів еліт, які знаходяться при владі, і інтересів пересічних громадян. Таким чином можлива ситуація, коли в національному законодавстві декларуються одні цілі публічно-правового регулювання, але по-факту реалізації публічно-правових норм досягаються інші цілі, які повністю задовольняють еліту, але негативно сприймаються всім іншим суспільством.

Цілепокладання, як методологічний прийом дослідження права, дозволяє не тільки виявити і проаналізувати недоліки формування цілей в адміністративному праві, а й допомагає напрацювати комплекс запобіжних заходів, які не дадуть владним суб'єктам використати норми адміністративного права для задоволення виключно своїх потреб, ігноруючи потреби всього суспільства.

У зв'язку з цим, актуальним бачиться розкриття окремих переваг використання цілепокладання, як методологічного прийому, в дослідженнях адміністративно-правових явищ.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор.** Окремі проблеми визначення цілей адміністративно-правового регулювання піднімались в працях таких вчених, як: В. Авер'янов, П. Діхтєвський, І. Коліушко, Т. Коломoeць, А. Комзюк, О. Комісаров, Є. Курінний, П. Лютіков, О. Миколенко, Г. Писаренко, С. Стеценко та ін. Втім, цінність цілепокладання, як методологічного прийому, в дослідженнях адміністративно-правових явищ, в працях представників адміністративного права не розкривається. Є лише констатація факту, що норми адміністративного права мають цілі, які досягаються в ході їх реалізації. Питання ж про те, які фактори

впливають на формування цілей адміністративно-правового регулювання та чому результат реалізації адміністративно-правових норм іноді не співпадає з поставленими перед адміністративним правом цілями, залишаються в доктрині адміністративного права без відповідей.

**Формування цілей статті (постановка завдання).** На підставі аналізу норм публічного і приватного права запропонувати окремі переваги використання цілепокладання як методологічного прийому дослідження адміністративного права.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Цінність цілепокладання, як методологічного прийому дослідження адміністративного права, полягає в тому, що за допомогою цілепокладання можна розкрити взаємодію позаправової (наприклад, боротьба за владу), навколо-правової (наприклад, правосвідомість) та безпосередньо правової (наприклад, правовідносини) сфер формування і реалізації цілей адміністративного права. Ось чому «ціль» має важливу роль в адміністративно-правовому регулюванні (на всіх рівнях системи адміністративного права). Якщо цілі адміністративно-правового регулювання вірно визначені та сформульовані, то:

- суб'єкти правозастосування зможуть здійснювати цілеспрямовану управлінську, контрольну, правоохоронну діяльність та діяльність щодо надання адміністративних послуг;

- це сприятиме сформуванню та розвитку у суб'єктів реалізації права (індивідуальні і колективні суб'єкти адміністративного права) правосвідомість, що, в свою чергу, сприятиме дотриманню загального режиму законності в державі.

У зв'язку з цим, звернемо увагу на окремі аспекти використання цілепокладання як методологічного прийому дослідження адміністративного права.

Чи має право цілі? На це питання можна відповісти однозначно «так». Право, як і будь-яке суспільне явище, має чітко визначені цілі. Ці цілі можуть з часом змінюватись, наприклад, в залежності від етапу розвитку держави (рабовласницькі, феодальні та інші держави), втім право характеризується наявністю як тимчасових, так і постійних цілей, без наявності яких сенс в існуванні права, як одного із регуляторів суспільних відносин, зникне. Зокрема, до постійних і незмінних цілей права можна віднести дві цілі: 1) регулювання державою важливих для її існування суспільних відносин; 2) охорона вже існуючих правовідносин [1, с. 291-292].

Слід підкреслити, в даному випадку мова йде про «право в об'єктивному розумінні», яке являє собою сукупність (систему) норм права. Право ж в суб'єктивному розумінні взагалі, на

нашу думку, виходить за межі досліджень через призму цілепокладання. Право в суб'єктивному розумінні об'єднує у своєму змісті як природні права людини, так і права громадянина [2, с. 31–37]. З одного боку, природні права людини, у зв'язку з тим, що вони не залежать від держави та не потребують нормативної регламентації, важко розглядати як наслідок досконалого правового регулювання. З іншого боку, перелік закріплених у Конституції України природних прав людини (право на вільний розвиток своєї особистості, на життя, на повагу до його гідності, на свободу та особисту недоторканність і ін.) показує, що природні права людини є лише деклараціями, які без права в об'єктивному розумінні так і залишаються «заявами про добрі наміри», яким не судилося збутися. Інший стан справ склався з правами громадянина. Ці права безумовно є результатом правового регулювання суспільних відносин в конкретній країні і для конкретних фізичних осіб, які мають правовий зв'язок, наприклад, з Україною. Зникнення норм національного права (наприклад, зникнення такого суб'єкту міжнародного права як Югославія) призводить і до зникнення у особи прав громадянина цієї держави. Таким чином, можна констатувати, що цілепокладання, як методологічний прийом, дозволяє досліджувати:

- 1) право в об'єктивному розумінні. Не є виключенням в цьому сенсі і адміністративне право, яке, по-перше, є системою норм адміністративного права, по-друге, складається із різнорівневих елементів, які мають свої специфічні цілі (підгалузі, правові інститути, норми адміністративного права);

- 2) право в суб'єктивному розумінні виключно через призму особливостей правового регулювання підстав та порядку реалізації суб'єктивних прав особи. Тобто суб'єктивні адміністративні права можна характеризувати як один із результатів досягнення поставлених перед адміністративним правом цілей.

Традиційна класифікація права на дві підсистеми – публічне та приватне право, на перший погляд, базується на різниці інтересів (публічних та приватних), реалізацію яких забезпечує право. Вважаємо, більш поглиблений аналіз норм публічного та приватного права показує, що основним критерієм їхнього розмежування є цілі правового регулювання. Наприклад, специфіку методу правового регулювання можна розкрити через аналіз загальних методів правового регулювання (імперативний та диспозитивний), способів правового регулювання (припис, заборона та дозвіл) і типів правового регулювання. Ще двадцять років тому імперативний та диспозитивний методи правового регулювання визначались як основні критерії

розмежування публічного і приватного права (імперативний був притаманний публічному праву, а диспозитивний – приватному праву). Сьогодні ж цей підхід вже вважається архаїчним, адже, наприклад, в адміністративному праві з'явилися елементи використання диспозитивного методу, а в цивільному праві – імперативного методу. Сучасний метод адміністративно-правового регулювання правильно називати «імперативно-диспозитивний», а метод цивільно-правового регулювання – «диспозитивно-імперативний». Отже, загальні методи правового регулювання втратили статус основних критеріїв розмежування норм публічного та приватного права.

Подібна ситуація склалась і із способами правового регулювання (припис, заборона та дозвіл). І в публічному, і в приватному праві всі ці способи правового регулювання використовуються. Єдине, на що можна звернути увагу, це різниця в об'ємах використання способів правового регулювання. Так, в адміністративному праві за способом розповсюдженості спочатку йде припис, потім заборона і лише потім дозвіл. Навіть в сучасній демократичній Україні у адміністративному праві превалює припис і заборона. Такою є природа адміністративного права як галузі публічного права. В цивільному ж праві навпаки, спочатку йде дозвіл, потім заборона і лише потім припис. Це природа цивільного права як галузі приватного права. Отже спосіб правового регулювання теж не можна покласти в основу класифікації права на дві підсистеми – публічне і приватне право.

Особливості типу правового регулювання нечасто розкриваються в теорії права, вже не кажучи про теорію адміністративного права. На нашу думку, власне тип правового регулювання допомагає розглянути публічне та приватне право з позицій цілепокладання. В цивільно-правовому регулюванні використовується наступний тип правового регулювання: «Дозволено все, що незаборонено законом». Тобто основна мета приватного правового регулювання – не зашкодити розвитку приватних суспільних відносин в країні зайвою «зарегульованістю». Відповідно, заборони в цивільному праві не розповсюджені так, як це відбувається в адміністративному праві. Якщо вони і закріплюються, то носять обґрунтований та всебічно виважений характер. Такі заборони не можуть бути рефлексією держави на окремий випадок чи декілька випадків, що часто зустрічається в межах публічно-правового регулювання.

В адміністративно-правовому регулюванні по відношенню до суб'єктів публічного адміністрування використовується інший тип правового регулювання: «Дозволено лише те, що передбачено законом». Тобто основна

мета публічного правового регулювання – запобігти свавіллю з боку суб'єктів, наділених публічно-владними повноваженнями. Це пояснює, чому в адміністративному праві велика кількість приписів та заборон, адже, по-перше, кожен крок (рішення, дія чи бездіяльність) суб'єкта публічної адміністрації повинен бути прописаний в національному законодавстві, по-друге, повинні бути встановлені чіткі межі у поведінці суб'єкта публічної адміністрації шляхом закріплення в законодавстві переліку забороненої поведінки. В поодиноких працях представників адміністративного права можна знайти міркування про необхідність визначення типу адміністративно-правового регулювання по відношенню до приватних осіб (фізичних та юридичних осіб). Дійсно, проаналізований нами вище тип адміністративно-правового регулювання стосується тільки суб'єктів публічного адміністрування. Виникає доречне питання: «Який тип правового регулювання використовується відносно приватних осіб адміністративного права?». Пропонуємо наступні думки щодо вирішення цієї проблеми.

По-перше, адміністративне право не ставить ціль – запобігти свавіллю з боку фізичних та юридичних осіб, які є учасниками адміністративних правовідносин. Таким чином, тип правового регулювання, який адміністративне право з успіхом застосовує до суб'єктів публічного адміністрування, не може застосовуватись до приватних осіб.

По-друге, адміністративне право по відношенню до приватних осіб не може досягати цілей, які притаманні цивільному праву, адже у своєму регулюванні взагалі не торкається приватних інтересів та приватних суспільних відносин. Також адміністративне право не може дозволити приватним особам робити у публічних правовідносинах все, що незаборонено законом. Це призведе до чисельних тупикових правових ситуацій, які будуть вимагати або офіційного тлумачення, або чіткої правової регламентації.

По-третє, враховуючи специфіку виникнення та правового регулювання публічних правовідносин, пропонуємо тип адміністративно-правового регулювання для приватних осіб визначити наступним чином: «Дозволено все, що передбачене і незаборонено законом». Цей тип адміністративно-правового регулювання поведінки приватних осіб у публічно-правових відносинах переслідує одразу дві цілі, які ієрархічно розташовані одна до одної:

- 1) максимально забезпечити реалізацію прав та свобод людини і громадянина у відносинах з державою та іншими суб'єктами, що наділені публічно-владними повноваженнями;
- 2) не обмежувати варіативність поведінки приватних осіб у адміністративних правовідно-

синах у випадках відсутності чітких вимог до такої поведінки у вигляді приписів чи заборон або у випадках наявності прогалин у публічно-правовому регулюванні.

Верховна Рада України (особливо при правовому регулюванні адміністративних процедурних відносин) намагається прописати всі нюанси реалізації приватною особою своїх прав у відносинах із суб'єктами публічного адміністрування. В таких правовідносинах приватні особи реалізують свої права лише у той спосіб і у ті строки, які чітко прописані національним законодавством. Тобто, на приватну особу розповсюджується адміністративно-правовий тип – «дозволено все, що передбачене законом».

В тих же випадках, коли адміністративне законодавство не містить чітких строків давності юридично значимої дії, форми подачі заяви чи, наприклад, не конкретизує особу, яка може звернутися до суб'єкта публічної адміністрації, то на приватну особу розповсюджується наступний адміністративно-правовий спосіб – «дозволено все, що незаборонене законом». Наприклад, якщо норми адміністративного права не закріпили обов'язкову форму звернення особи до суб'єктів публічного адміністрування, то це означає, що така заява може бути подана в усній, письмовій або електронній формі. І суб'єкт публічного адміністрування зобов'язаний буде прийняти таку заяву, розглянути її та прийняти по ній компетентне і законне рішення.

Такий підхід до розуміння типу адміністративно-правового регулювання, що використовується до приватних осіб, сприятиме підвищенню якості адміністративного законодавства. Адже будь-яка прогалина в адміністративному законодавстві, будь-який недолік в адміністративно-правовому регулюванні на практиці автоматично буде розцінюватись на користь приватної особи як учасника публічно-правових відносин.

Слід розуміти, що будь-які соціологічні опитування різних верств населення стосовно відповідності цілей адміністративного права їхнім власним потребам у публічно-правовій сфері, не дадуть можливість виявити фактори, що впливають на процес формування і досягнення цілей норм адміністративного права. Тобто емпіричним шляхом виявити закономірності у формуванні цілей адміністративного права не можливо. В даному випадку слід надати обґрунтовану характеристику цілей адміністративно-правового регулювання, розробити науково обґрунтовану концепцію цілепокладання в адміністративному праві, визначити його показники та складові елементи змісту, і лише потім використати цілепокладання як методологічний прийом в дослідженнях адміністра-

тивно-правих явищ. Лише використовуючи науково обґрунтовану методику дослідження правових явищ, можна прийти до вагомих наукових висновків про підстави формування, особливості правового забезпечення та реальні результати досягнення цілей норм адміністративного права.

**Висновки.** На підставі проведеного дослідження можна зробити наступні висновки.

1. Процес формування і реалізації цілей має важливу роль в адміністративно-правовому регулюванні, а тому повинен мати наукове підґрунтя у вигляді «цілепокладання». Цінність цілепокладання, як методологічного прийому дослідження адміністративного права, полягає в тому, що з його допомогою можна розкрити взаємовплив трьох сфер – правової, навколо-правової і позаправової.

2. Якщо цілі всіх елементів системи адміністративного права належним чином визначені та сформульовані, то, по-перше, суб'єкти правозастосування зможуть здійснювати цілеспрямовану управлінську, контрольну, правоохоронну діяльність та діяльність щодо надання адміністративних послуг, по-друге, це створить сприятливі умови для формування та розвитку у приватних осіб правосвідомості, що позитивно позначиться на дотриманні загального режиму законності в державі.

3. Адміністративне право характеризується наявністю як тимчасових, так і постійних цілей. Наприклад, в залежності від змісту та напрямку правового впливу можна виділити дві постійні цілі адміністративного права: 1) регулювання державою важливих для її існування суспільних відносин; 2) охорона вже існуючих правовідносин.

4. Доведено, що «право в суб'єктивному розумінні» виходить за межі досліджень через призму цілепокладання. Обумовлено це тим, що, по-перше, природні права людини є лише деклараціями, які без «права в об'єктивному розумінні» не зможуть реалізуватись в реальному житті, по-друге, права громадянина є результатом правового регулювання суспільних відносин в конкретній країні, а тому їх слід розглядати виключно як результат досягнення цілей адміністративно-правового регулювання.

5. Встановлено, що інтерес, метод і спосіб правового регулювання не є критерієм поділу права на дві частини – публічне і приватне право. Доведено, що таким критерієм є цілі правового регулювання, які можна визначити через аналіз типів правового регулювання.

6. В адміністративно-правовому регулюванні по відношенню до суб'єктів публічного адміністрування використовується наступний тип правового регулювання: «Дозволено лише те, що передбачено законом». Тобто основна мета

адміністративно-правового регулювання по відношенню до суб'єктів публічного адміністрування – запобігти свавіллю з боку суб'єктів, наділених публічно-владними повноваженнями.

7. Запропоновано визначати тип адміністративно-правового регулювання для приватних осіб наступним чином: «Дозволено все, що передбачене і незаборонене законом». Цей тип адміністративно-правового регулювання переслідує одразу дві цілі, які ієрархічно розташовані одна до одної: 1) максимально забезпечити реалізацію прав та свобод людини і громадянина у відносинах з державою та іншими суб'єктами, що наділені публічно-владними відносинами; 2) не обмежувати варіативність

поведінки приватних осіб у адміністративних правовідносинах у випадках відсутності чітких вимог до такої поведінки у вигляді приписів чи заборон або у випадках наявності прогалин у адміністративно-правовому регулюванні.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Кельман М.С., Мурашин О.Г., Хома Н.М. Загальна теорія держави та права: підручник. Львів: Новий Світ-2000, 2004. 584 с.
2. Загальна теорія права: підручник / За заг. ред. М.І. Козюбри. Київ: Ваїте, 2015. 392 с.