

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.4.10>

К. О. Дубова

здобувачка третього (освітньо-наукового) рівня освіти
кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

ОСОБЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ПРОГНОСТИЧНОГО МЕТОДУ В ДОСЛІДЖЕННЯХ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

В статті були: а) виявлені та охарактеризовані особливості використання прогностичного методу в дослідженнях адміністративної відповідальності; б) досліджені фактори, які впливають на наукове прогнозування змін в адміністративно-деліктне законодавство України; в) встановлені відмінності, що існують між прогнозами розвитку адміністративно-деліктного законодавства та сучасним станом правового регулювання адміністративної відповідальності в Україні. Зазначено, що представники теорії права пропонують лише загальні знання про сутність і специфіку використання прогностичного методу в дослідженнях правових явищ, тоді як в межах галузевих юридичних наук, до яких відноситься і наука адміністративного права, використання прогностичного методу набуває своєї специфіки, яка втрачається на загальнотеоретичному рівні. Доведено, що прогностичний метод широко використовується при дослідженні особливостей правового регулювання адміністративної відповідальності. Зроблено висновок, що сутність використання прогностичного методу полягає в прогнозуванні змін в правовому регулюванні адміністративної відповідальності. Результатом же використання прогностичного методу дослідження є оформлення прогнозів, які можуть збутися, якщо для цього складуться сприятливі умови, або не збутися, якщо сприятливі умови для цього не будуть створені. З'ясовано, що використання прогностичного методу допомагає передбачити як позитивні, так і негативні наслідки реалізації нових норм адміністративно-деліктного права. Доведено, що наукове прогнозування змін в адміністративно-деліктне законодавство може залежати від декількох факторів: 1) від періоду розвитку суспільства і держави; 2) від наукового світогляду дослідника; 3) від рівня проблематики (концептуальний, теоретичний, правотворчий чи правозастосовний рівні). Наприклад, в 90-х роках минулого століття адміністративна відповідальність розглядалась як невід'ємний інститут адміністративного права, тоді як в 20-х роках XXI століття цей інститут все більше характеризується як пережиток радянського минулого, від якого слід відмовлятися. Зроблено висновок, що більшість наукових прогнозів розвитку законодавства про адміністративну відповідальність не збулися. Більш того, загальні засади притягнення особи до адміністративної відповідальності залишилися в національному законодавстві без змін.

Ключові слова: прогностичний метод дослідження, адміністративна відповідальність, адміністративне стягнення, адміністративно-деліктне право, систематизація законодавства про адміністративну відповідальність.

Прогнозуванням шляхів розвитку адміністративно-деліктного права і законодавства про адміністративну відповідальність займаються не тільки відомі українські науковці, які на постійній основі дослід-

жують особливості правового регулювання адміністративної відповідальності (тобто дослідження є сутністю їхнього існування), а й державні службовці та політики, які ініціюють розробку законо-

проектів з питань адміністративної відповідальності кожного разу, коли це фінансується з державного бюджету (тобто з їхнього боку є лише бажання освоїти виділені державою кошти). Науковці знають, що і як потрібно зробити, щоб правове регулювання адміністративної відповідальності було якісним та ефективним, втім позбавлені фінансової підтримки з боку держави. Державні ж службовці та політики можуть сприяти прискоренню вдосконалення законодавства про адміністративну відповідальність, але гадки не мають яким чином це слід робити. До того ж неодноразово спостерігаємо намагання чиновників лише зробити вигляд активної діяльності щодо вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства, тоді як реальних результатів такої діяльності громадськість не бачить. Маємо дивну ситуацію – всі намагання науковців (у вигляді наукових пропозицій, рекомендацій, висновків та заключень) покращити правове регулювання адміністративної відповідальності є марними, бо відсутня державна воля що-небудь у цій сфері змінити. Втім не втрачаємо надію на те, що здобутки наших видатних науковців з питань адміністративної відповідальності будуть взяті за основу під час розробки нового кодифікованого нормативно-правового акту з питань адміністративної відповідальності.

У зв'язку з цим, цікаво дослідити особливості прогнозування змін в адміністративно-деліктному законодавстві в залежності від: а) періоду розвитку нашої держави; б) наукової школи, до якої належить автор прогнозу; в) рівня існуючої проблематики (концептуальний, теоретичний, правотворчий чи правозастосовний рівні).

Шляхи розвитку законодавства про адміністративну відповідальність аргументовано пропонуються в працях таких вчених, як Я. В. Задорожна, Л. В. Коваль, Т. О. Кломоець, В. К. Колпаков, О. М. Крамник, Д. М. Лук'янець, О. І. Миколенко, О. М. Миколенко, Р. В. Миронюк, Є. В. Фурманчук та ін.

Разом з тим, більшість з вище перелічених науковців, активно використовуючи прогностичний метод в дослідженнях адміністративної відповідальності, власне прогностичний

метод не аналізують як важливий та обов'язковий атрибут науки адміністративно-деліктного права. Представники ж теорії права пропонують лише загальні знання про сутність і специфіку використання прогностичного методу в дослідженнях правових явищ, тоді як в межах галузевих юридичних наук, до яких відноситься і наука адміністративного права, використання прогностичного методу набуває своєї специфіки, яка втрачається на загальнотеоретичному рівні. Також хочемо підкреслити, що є прибічниками наукового підходу, який до предмету науки адміністративного права включає також його методологію та категоріальний апарат.

Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена дана стаття, є наступні: а) виявити та охарактеризувати особливості використання прогностичного методу в дослідженнях адміністративної відповідальності; б) дослідити фактори, які впливають на наукове прогнозування змін в адміністративно-деліктне законодавство України; в) порівняти прогнози розвитку адміністративно-деліктного законодавства, які представлені в наукових джерелах, із сучасним станом правового регулювання адміністративної відповідальності в Україні.

Виділяючи серед функцій науки адміністративно-деліктного права прогностичну функцію О. М. Миколенко зазначає: «Прогностична функція науки адміністративно-деліктного права – це передбачення напрямів вдосконалення діяльності адміністративно-юрисдикційних органів та прогнозування змін в адміністративно-деліктному правовому регулюванні, які сприятимуть вирішенню існуючих теоретичних проблем, розв'язанню питань в правозастосовній сфері, а також сприятимуть систематизації суперечливих знань про адміністративно-деліктне право як підгалузь адміністративного права» [1, с. 332–333]. Це визначення підтверджує:

- по-перше, той факт, що прогностичний метод широко використовується при дослідженні особливостей правового регулювання адміністративної відповідальності;
- по-друге, що сутність використання прогностичного методу полягає в передбаченні (прогнозуванні) змін в правовому регулюванні адміністративної відповідальності;

– по-третє, що результатом використання прогностичного методу дослідження є оформлення прогнозів-пропозицій, які можуть збутися (якщо для цього складуться сприятливі умови) або не збутися (якщо сприятливі умови не будуть створені).

Хочемо також звернути увагу ще на одну особливість прогностичного методу дослідження, на яку не звернула увагу О. М. Миколенко у своєму визначенні, хоча постійно про неї говорила при характеристиці прогностичної функції адміністративно-деліктного права [1, с. 332–333]. Мова йде про передбачення як позитивних, так негативних наслідків реалізації нових норм адміністративно-деліктного права, що були внесені в Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). Прогнозуванням негативних наслідків реалізації адміністративно-деліктних норм сьогодні немає кому займатись на офіційному загальнодержавному рівні. Це суттєвий недолік сучасного публічного управління та законодавчої діяльності. І якщо в інших сферах суспільних відносин, які регулюються адміністративним правом, є завжди конкретний учасник правовідносин (суб'єкт господарської діяльності, іноземець, пенсіонер і ін.), який ознайомившись із законопроектом може публічно висловити застереження про негативні наслідки його норм для суспільства, то в сфері адміністративної відповідальності, як правило, конкретний учасник правовідносин відсутній (адже правопорушником може стати будь-яка особа, яка є осудною, досягла вісімнадцяти років та вчинила діяння, що підпадає під ознаки адміністративного правопорушення). Тому суспільство та окремі його представники не цікавляться особливостями правового регулювання адміністративної відповідальності, а тим паче законопроектами у цій сфері, до тих пір, поки самі не опиняться у ролі особи, яка притягується до адміністративної відповідальності. Сьогодні, у зв'язку з військовим станом в нашій країні, виникла ще одна ситуація, коли норми адміністративно-деліктного права, які у мирний час були достатньо ефективними, втратили таку властивість у воєнний час. І дивно, що жодних змін у КУпАП стосовно

цього введено не було. Зокрема, суб'єкти адміністративно-юрисдикційної діяльності вимушені на власний розсуд застосовувати адміністративне затримання до осіб, які з об'єктивних причин порушили комендантську годину (наприклад, потяг прибув до міста вночі).

Хотілося б порівняти в межах цієї статті прогнози розвитку законодавства про адміністративну відповідальність України, які висловлювались науковцями в 90-х роках минулого століття та перше десятиліття ХХІ століття, із сучасним станом адміністративно-деліктного правового регулювання. Втім, враховуючи об'єм наукових джерел, що присвячені цій проблематиці, обмежимося лише окремими прикладами, які допоможуть показати загальні тенденції в тому, наскільки прогнози науковців збулися в адміністративно-деліктному законодавстві.

Наприклад, О. С. Літошенко у своїй комплексній праці «Адміністративна відповідальність в системі юридичної відповідальності» ґрунтовно проаналізувала зміст адміністративно-деліктного законодавства станом на 2004 рік [2]. Використовуючи прогностичний метод дослідження вона прогнозувала наступні зміни в положеннях КУпАП.

1. Передбачалось закріплення в КУпАП поняття адміністративна відповідальність [2, с. 168–169]. Прошло дев'ятнадцять років, а визначення поняття «адміністративна відповідальність» в КУпАП так і не з'явилась. Невирішеність цього питання на законодавчому рівні пояснюється не тільки тим, що адміністративна відповідальність як об'єкт дослідження може мати багато визначень в залежності від суб'єкта та предмета дослідження цього правового явища. Наприклад, адміністративну відповідальність можна розглядати в межах концепцій ретроспективної (негативної) чи перспективної (позитивної) юридичної відповідальності [3, с. 129–132]. Кожна з вказаних концепцій по-різному визначає сутність юридичної відповідальності. Також адміністративна відповідальність неоднаково буде визначатись в залежності від того, що взяти за основу при її формулюванні (матеріальну чи процесуальну складову, об'єктивні чи суб'єктивні властивості, формальні

ознаки тощо). Наприклад, якщо за основу взяти об'єктивні ознаки, що розкривають її зміст, то визначення буде наступним: «Адміністративна відповідальність це юридична відповідальність, яка застосовується вповноваженими на те суб'єктами та у передбаченому національним законодавством порядку до осіб, що вчинили адміністративне правопорушення, у вигляді накладання на них адміністративних стягнень». Якщо за основу взяти суб'єктивні ознаки, які характеризують адміністративну відповідальність, то визначення буде наступним: «Адміністративна відповідальність це обов'язок особи, яка порушила передбачені адміністративно-деліктним законодавством заборони, перетерпіти передбачені адміністративно-деліктним законодавством обмеження морального, матеріального і організаційного характеру» [4, с. 16]. Якщо ж формально віднестись до визначення адміністративної відповідальності, то визначення буде лаконічним та достатньо спрощеним: «Адміністративна відповідальність це юридична відповідальність, підстави та порядок притягнення до якої передбачені КУпАП».

На нашу думку, визначення терміну «адміністративна відповідальність» слід закріпити в КУпАП хоча б для того, щоб, нарешті, розмежувати між собою поняття «заходи адміністративної відповідальності» та «адміністративні стягнення». Є необхідність і на теоретичному, і на практичному рівні визначитись з тим, відносяться чи «ні» заходи виховного характеру, які передбачені ст. 24-1 КУпАП, та обов'язок відшкодувати заподіяну майнову шкоду (ст. 40 КУпАП) до заходів адміністративної відповідальності. Якщо «так», то зникає тотожність понять «заходи адміністративної відповідальності» та «адміністративні стягнення». Якщо «ні», то виникає необхідність більш поглибленого дослідження заходів примусу, що передбачені статтями 24-1 та 40 КУпАП, з огляду на сучасний розвиток суспільних відносин в Україні.

2. О. С. Літошенко передбачала включення до положень КУпАП наступних обставин, які виключають адміністративну відповідальність: «а) затримання особою інших осіб, які вчинили правопорушення;

б) застосування або погроза застосування фізичного або психічного примусу; в) виконання законного наказу чи розпорядження» [2, с. 168–169]. Інститут звільнення особи від адміністративної відповідальності, хоча є достатньо дослідженим в наукових джерелах, на законодавчому рівні залишається архаїчним, недосконалим і нединамічним. Отже, прогнози О. С. Літошенко не збулися. Запропоновані обставини, які виключають адміністративну відповідальність, так і залишились теоретичними розробками, які були проігноровані законодавцем. До того ж, хочемо привести приклад повільного реагування законодавця на зміни в суспільному житті, які показують архаїчність окремих норм адміністративно-деліктного законодавства. Наприклад, А. С. Васильєв у науково-практичному коментарі до КУпАП, який періодично виходив з 1998 по 2010 рік, весь час підкреслював, що положення ст. 21 КУпАП, які були ефективними в радянські часи, втратили актуальність в умовах демократичної країни [5, с. 63–65]. Нагадуємо, що ст. 21 КУпАП передбачала таку підставу звільнення особи від адміністративної відповідальності як «передача матеріалів справи на розгляд громадської організації чи трудового колективу» [5, с. 63], тобто закріплювались підстави та порядок заміни заходів адміністративної відповідальності на заходи громадського впливу. Дивно, але ця стаття була відмінена Верховною Радою України лише 06.10.2022 року [6]. Парламенту знадобилось більше ніж тридцять років незалежності України щоб відмінити норму адміністративно-деліктного права, яка з кінця 90-х років минулого століття втратила зв'язок з реальністю.

3. О. С. Літошенко передбачала зміни в адміністративно-деліктному законодавстві стосовно визначення суб'єкта адміністративної відповідальності, а саме, прогнозувалось офіційне закріплення в КУпАП юридичних осіб як суб'єктів адміністративної відповідальності. Цей прогноз не був реалізований [2, с. 169]. Більш того, у науковому середовищі про інститут адміністративної відповідальності почали говорити як про пережиток радянського минулого, якого слід позбутись в демократичній

країні. Національне ж законодавство, хоча і передбачає велику кількість фінансових, господарських та інших санкцій у вигляді штрафу, по-перше, не завжди ідентифікує їх як заходи юридичної відповідальності, по-друге, не уточнює їх галузеву правову природу. Таким чином, замість систематизації юридичної відповідальності юридичних осіб за порушення в публічно-правовій сфері, національне законодавство запропонувало суспільству розгалужену і хаотичну систему санкцій, що позбавлені «загальних правил застосування». В таких умовах у суб'єктів, які вправі накладати санкції на юридичних осіб, обов'язково з'являється спокуса зловживання своїми юрисдикційними повноваженнями.

4. У результаті дослідження системи адміністративних стягнень, яка передбачена ст. 24 КУпАП, О. С. Літошенко прогнозувала зменшення видів адміністративних стягнень. Зокрема, із переліку стягнень, на її думку, слід убрати наступні: а) виправні роботи; б) адміністративний арешт; в) позбавлення спеціального права, наданого громадянинові; г) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; г) конфіскація (за винятком застосування її в якості додаткового стягнення) [2, с. 169]. Ці прогнози О. С. Літошенко теж не збулися. Навпаки, адміністративно-деліктне законодавство, окрім перелічених вище, закріпило в КУпАП цілу низку нових стягнень: позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; громадські роботи; суспільно корисні роботи; арешт з утриманням на гауптвахті. Можна констатувати наступне: по-перше, велика кількість адміністративних стягнень, які втратили свою актуальність для існування та розвитку українського суспільства, залишилися в КУпАП; по-друге, велика кількість адміністративних стягнень опинилась в КУпАП як результат неусвідомленого рефлексування держави на окремі масові події (наприклад, масові ухилення від сплати аліментів, поширення водіння транспортним засобом в стані сп'яніння і ін.). Таке «рефлексування», як правило, не спрямоване на вирішення проблеми шляхом виявлення та усунення її причин, воно вирішує проблему

формально – заспокоює суспільство, але не усуває причини виникнення проблеми. Яскравим прикладом рефлексування держави є, на нашу думку, закріплення в КУпАП такого стягнення як суспільно корисні роботи.

Висновки. На підставі проведеного дослідження можна зробити наступні висновки.

1. Прогностичний метод широко використовується при дослідженні особливостей правового регулювання адміністративної відповідальності. Сутність його використання полягає в передбаченні (прогнозуванні) змін в правовому регулюванні адміністративної відповідальності. Результатом використання прогностичного методу дослідження є оформлення прогнозів-пропозицій, які можуть збутися, якщо для цього складуться сприятливі умови, або не збутися, якщо сприятливі умови не будуть створені. Використання прогностичного методу допомагає передбачити як позитивні, так і негативні наслідки реалізації нових норм адміністративно-деліктного права.

2. Наукове прогнозування змін в адміністративно-деліктне законодавство може залежати від декількох факторів: а) від періоду розвитку суспільства і держави (наприклад, якщо в 90-х роках минулого століття адміністративна відповідальність розглядалась як невід'ємний інститут адміністративного права, то в 20-х роках ХХІ століття цей інститут все більше характеризується як пережиток радянського минулого, від якого слід відмовлятися); б) від наукового світогляду дослідника (наприклад, прихильники євроінтеграційних процесів відмовляються сприймати адміністративну відповідальність як частину адміністративного права, прихильники ж самостійного розвитку національного права вважають адміністративно-деліктне право важливою частиною адміністративного права, яку слід розвивати); в) від рівня проблематики (наприклад, концептуальний рівень повинен відповідати на питання – «Чи бути адміністративній відповідальності в Україні?», теоретичний рівень на питання – «Яке місце повинно займати адміністративно-деліктне право в системі права України?»),

правотворчий рівень на питання – «Які норми адміністративно-деліктного права потребують переробки та що слід змінити чи доповнити?», правозастосовний рівень на питання – «Що необхідно зробити для поліпшення ефективності суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності?»).

3. Слід констатувати, що більшість наукових прогнозів розвитку законодавства про адміністративну відповідальність не збулися. Більш того, загальні засади притягнення особи до адміністративної відповідальності залишилися без змін (розгалужена система суб'єктів, які вправі накладати адміністративні стягнення, відірвана від потреб суспільства система адміністративних стягнень і ін.). Зокрема, неодноразово в наукових джерелах прогнозувалась систематизація законодавства про адміністративну відповідальність у вигляді кодифікації. За роки незалежності України було розроблено декілька проектів кодифікованого нормативно-правового акту у цій сфері, але всі вони так і залишилися на стадії розробки.

Список використаної літератури:

1. Миколенко О. М. Функції адміністративно-деліктного права (теоретико-правовий аспект) : дис. ... док-ра юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2018. 484 с.
2. Літошенко О. С. Адміністративна відповідальність в системі юридичної відповідальності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Київський національний економічний університет. Київ, 2004. 199 с.
3. Мисак О. Теоретичні проблеми визначення змісту юридичної відповідальності. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 7. С. 129–132.
4. Миколенко О. І. Адміністративний процес та адміністративна відповідальність в Україні: навчальний посібник. Харків : ТОВ «Одіссей», 2010. 368 с.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення : науково-практичний коментар / А. С. Васильєв, В. М. Гарашук, Є. В. Додін та ін. ; за заг. ред. А. С. Васильєва, О. І. Миколенка. Харків : ТОВ «Одіссей», 2010. 1024 с.
6. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення адміністративної відповідальності за незаконну торгівлю пальним: Закон України від 06.10.2022р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-20#n6>

Dubova K. Features of the use of the prognostic method in research of administrative responsibility

The article included: a) the features of the use of the prognostic method in research on administrative responsibility were identified and characterized; b) researched factors that affect the scientific forecasting of changes in the administrative-delict legislation of Ukraine; c) established differences that exist between forecasts of the development of administrative-delict legislation and the current state of legal regulation of administrative responsibility in Ukraine. It is noted that the representatives of legal theory offer only general knowledge about the essence and specifics of the use of the prognostic method in the study of legal phenomena, while within the framework of branch legal sciences, which includes the science of administrative law, the use of the prognostic method acquires its specificity, which is lost at the general theoretical level. It has been proven that the prognostic method is widely used in the study of the peculiarities of the legal regulation of administrative responsibility. It was concluded that the essence of using the prognostic method is to predict changes in the legal regulation of administrative responsibility. The result of using the prognostic research method is the creation of forecasts that may come true if favorable conditions are created, or may not come true if favorable conditions are not created. It was found that the use of the prognostic method helps predict both positive and negative consequences of the implementation of new norms of administrative and tort law. It has been proven that scientific forecasting of changes in administrative-delict legislation can depend on several factors: 1) on the period of development of society and the state; 2) from the scientific outlook of the researcher; 3) from the level of the problem (conceptual, theoretical, law-making or law-enforcement level). For example, in the 90s of the last century, administrative responsibility was considered an integral institution of administrative law, while in the 20s

of the 21st century, this institution is increasingly characterized as a relic of the Soviet past, which should be abandoned. It was concluded that most of the scientific forecasts of the development of legislation on administrative responsibility did not come true. Moreover, the general principles of bringing a person to administrative responsibility remained unchanged in the national legislation.

Key words: *prognostic research method, administrative responsibility, administrative penalty, administrative tort law, systematization of legislation on administrative responsibility.*