

УДК 342.9
DOI <https://doi.org/10.32782/39221362>

Дубова К. О.,
здобувачка третього (освітньо-наукового) рівня освіти
кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

ПРОБЛЕМАТИКА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РОЗВИТКУ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE LIABILITY AT THE CURRENT STAGE OF THE DEVELOPMENT OF THE LEGAL SYSTEM OF UKRAINE

У статті запропоновані критерії класифікації проблематики адміністративно-деліктного права, яка має теоретичне і практичне значення для використання прогностичного підходу в дослідженнях тенденцій розвитку законодавства про адміністративну відповідальність, а також досліджено зв'язок між проблематикою, яка притаманна сучасному адміністративно-деліктному праву, та прогнозами щодо змін в законодавстві про адміністративну відповідальність. Зазначено, що для прогнозування розвитку адміністративно-деліктного законодавства необхідно розбиратися в проблематиці, що притаманна адміністративній відповідальності на сучасному етапі розвитку правової системи України. Наголошено, що розвиток суспільних відносин, недоліки в правовому регулюванні та помилки в діяльності суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності можуть бути причинами як прогнозів, так і реальних змін в адміністративно-деліктне законодавство. Доведено, що прогнозування розвитку та реальний розвиток адміністративно-деліктного законодавства залежать від знання кола тих ключових факторів, які розкривають неефективність, неспроможність та неякісність правового регулювання адміністративної відповідальності в Україні. Іншими словами, оволодіння проблематикою, яка притаманна адміністративній відповідальності на сучасному етапі розвитку правової системи України, дає можливість прогнозувати ймовірні шляхи розвитку адміністративно-деліктного законодавства в майбутньому. Запропоновано проблеми адміністративної відповідальності поділити на три групи: концептуальні, теоретичні та проблеми правового регулювання. Зокрема, до концептуальних відносяться проблема визначення місця адміністративної відповідальності в системі права і проблема визначення процесуальної природи провадження в справах про адміністративні правопорушення. До теоретичних слід віднести проблему запозичення ідей кримінального права в науку адміністративно-деліктного права та проблему невизнання юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності. До проблем правового регулювання відносяться наступні: недосконалість процедури притягнення особи до адміністративної відповідальності; безпідставно розширена, а разом з цим неефективна, система адміністративних стягнень; неузгоджена і неефективна система органів, які вповноважені притягувати осіб до адміністративної відповідальності і ін.).

Ключові слова: прогностичний метод дослідження, адміністративна відповідальність, проблематика адміністративної відповідальності, адміністративно-деліктне право, законодавства про адміністративну відповідальність.

The article proposed criteria for the classification of the problems of administrative-tort law, which has theoretical and practical significance for the use of a predictive approach in researching trends in the development of legislation on administrative responsibility, and also investigated the relationship between the problems inherent in modern administrative-tort law and forecasts regarding changes in the legislation on administrative responsibility. It is noted that in order to forecast the development of administrative-delict legislation, it is necessary to understand the problems inherent in administrative responsibility at the current stage of the development of the legal system of Ukraine. It is emphasized that the development of social relations, deficiencies in legal regulation and errors in the activity of subjects of administrative-jurisdictional activity can be the causes of both forecasts and real changes in administrative-delict legislation. It has been proven that forecasting the development and real development of administrative-delict legislation depend on the knowledge of the range of key factors that reveal the inefficiency, incapacity and poor quality of the legal regulation of administrative responsibility in Ukraine. In other words, mastering the problems inherent in administrative liability at the current stage of development of the legal system of Ukraine provides an opportunity to predict likely ways of development of administrative-delict legislation in the future. It is proposed to divide the problems of administrative responsibility into three groups: conceptual, theoretical and problems of legal regulation. In particular, conceptual problems include the problem of determining the place of administrative responsibility in the legal system and the problem of determining

the procedural nature of proceedings in cases of administrative offenses. The problem of borrowing the ideas of criminal law into the science of administrative-delict law and the problem of non-recognition of legal entities as subjects of administrative responsibility should be classified as theoretical. The problems of legal regulation include the following: imperfection of the procedure for bringing a person to administrative responsibility; an unreasonably expanded, and at the same time ineffective, system of administrative fines; uncoordinated and ineffective system of bodies authorized to bring persons to administrative responsibility, etc.).

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

Актуальність теми. Для того щоб прогнозувати розвиток законодавства про адміністративну відповідальність, необхідно розуміти проблематику, яка притаманна адміністративній відповідальності на сучасному етапі розвитку правової системи України. Розвиток суспільних відносин (як об'єктивний фактор), недоліки в правовому регулюванні (як об'єктивно-суб'єктивний фактор) та помилки в діяльності суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності (як суб'єктивний фактор) можуть стати причинами, спочатку прогнозування змін в національне законодавство, а потім і причинами внесення відповідних змін в адміністративно-деліктне законодавство. Прогнози розвитку національного законодавства завжди обумовлені конкретними соціально-правовими факторами чи обставинами. Наприклад, обрання Україною шляху євроінтеграції стало фактором, який обумовив велику кількість змін в національне законодавство. Неefективна протидія корупції в країні стала фактором, який обумовив активний розвиток з 2012 по 2022 роки антикорупційного законодавства і ін. Подібна ситуація склалась і з адміністративно-деліктним законодавством, його розвиток (прогнозування тенденцій розвитку) залежить від знання кола тих ключових факторів, які розкривають неefективність, неспроможність та неякісність правового регулювання адміністративної відповідальності в Україні. Іншими словами, оволодіння проблематикою, яка притаманна адміністративній відповідальності на сучасному етапі розвитку правової системи України, дає можливість прогнозувати ймовірні шляхи розвитку адміністративно-деліктного законодавства.

У зв'язку з цим, цікаво буде відстежити зв'язок між проблематикою, яка притаманна сучасному адміністративно-деліктному праву, та прогнозами щодо змін в законодавство про адміністративну відповідальність.

Огляд останніх досліджень. Проблематика адміністративної відповідальності ґрунтовно досліджувалась в працях таких вчених, як В.В. Донський, Л.В. Коваль, Т.О. Кломоець, Ю.С. Коллер, В.К. Колпаков, Д.М. Лук'янець, О.І. Миколенко, О.М. Миколенко, Р.В. Миронюк, М.В. Співак, Ю.В. Чиж та ін. Втім, вище перелічені науковці, розкриваючи проблеми адміністративно-деліктного права та пропонуючи шляхи їх вирішення, не зосереджувались на аналізі зв'язку між існуючими проблемами законодавства про адміністративну відповідальність та тенденціями його розвитку у майбутньому.

Мета статті полягає, по-перше, у обґрунтуванні критеріїв класифікації проблематики адміністративно-деліктного права, що матиме теоретичне і практичне значення для використання прогностичного підходу в дослідженнях тенденцій розвитку законодавства про адміністративну відповідальність, по-друге, у з'ясуванні особливостей зв'язку між проблематикою, яка притаманна сучасному адміністративно-деліктному праву, та прогнозами щодо змін в законодавство про адміністративну відповідальність.

Виклад основних положень. Проблеми адміністративної відповідальності мають різні критерії класифікації. Наприклад, О.С. Літошенко в своєму комплексному дослідженні зосередив свою увагу на характеристиці проблем правового регулювання адміністративної відповідальності в Україні, поділяючи їх на основні і другорядні. Зокрема, до основних проблем О.С. Літошенко відносить: а) множинність нормативно-правових актів про адміністративну відповідальність; б) наявність підзаконних нормативно-правових актів про адміністративну відповідальність, що суперечить вимогам Конституції України; в) недосконалість законодавчої техніки при формулюванні положень нормативно-правових актів

про адміністративну відповідальність; г) втрата КУпАП статусу єдиного кодифікованого нормативно-правового акту, який регламентує підстави та порядок притягнення осіб до адміністративної відповідальності [1, с. 4]. Другорядні проблеми О.С. Літошенко не перераховує, але до них з повною впевненістю можна віднести наступні: а) невідповідність чинних норм адміністративно-деліктного права існуючим суспільним відносинам; б) повільне реагування на зміни в житті суспільства та країни; в) алогічність розташування статей, глав та розділів в КУпАП і ін.

Погоджуючись з більшістю висновків, що пропонує О.С. Літошенко стосовно класифікації проблем правового регулювання адміністративної відповідальності, хочемо зазначити, що проблематика адміністративної відповідальності не обмежується виключно проблемами правового регулювання.

Д.М. Лук'янець поділяє проблеми адміністративної відповідальності на три види – теоретичні, нормативні та законотворчі [2, с. 17-113, 119-219, 227-280]. Теоретичні проблеми, на його думку, пов'язані, по-перше, з різними науковими підходами до визначення юридичної відповідальності, по-друге, із різними концепціями визначення адміністративної відповідальності. Нормативні проблеми адміністративної відповідальності пов'язані, по-перше, із змінами пріоритетів у системі принципів права, де принцип верховенства права має пріоритетне значення по відношенню до інших, по-друге, із недоліками в правовому регулюванні підстав адміністративної відповідальності та санкцій за вчинення адміністративних правопорушень. Законотворчі проблеми, на думку Д.М. Лук'янца, полягають у необхідності систематизації законодавства про адміністративну відповідальність з урахуванням скудного досвіду країн світу у цій сфері.

Д.М. Лук'янець запропонував цікаву класифікацію, яка поділяє проблеми адміністративної відповідальності на три групи: 1) наукові проблеми; 2) проблеми чинного законодавства; 3) проблеми перспективного законодавства. При цьому, проблеми перспективного законодавства обмежені характеристикою перепон, які супроводжують процес кодифікації законодавства про адміністративну відповідальність.

Якщо дотримуватись логіки, яку запропонував Д.М. Лук'янець при класифікації проблем інституту адміністративної відповідальності, то серед вказаних вище груп слід було б виділити ще одну – проблеми правореалізації.

І.Й. Слубський, досліджуючи проблематику адміністративної відповідальності юридичних осіб, зазначає: «Дослідження багатьох науковців, публікації практиків дали можливість обґрунтувати значну кількість питань адміністративної відповідальності, однак невіршених проблем залишається достатньо, як в науці, так і законотворчості та правозастосовчій діяльності» [3, с. 13]. Взнявши за основу три сфери діяльності особи (наука, законотворчість і правозастосування), І.Й. Слубський чітко поділяє проблеми адміністративної відповідальності на три групи: 1) невіршених питання, які мають суто теоретичне підґрунтя; 2) прогалини та інші недоліки в правовому регулюванні; 3) помилки та свавілля суб'єктів правозастосування. Втім, аналіз положень його комплексного дослідження говорить про те, що вчений в більшій мірі зосередив увагу на аналізі та вирішенні теоретичних (наукових) проблем адміністративної відповідальності, зокрема, проаналізував концепції адміністративної відповідальності, які пропонуються в наукових джерелах [3, с. 4-8], дослідив різні підходи до визначення поняття «адміністративне правопорушення» [3, с. 23-25] та розглянув аргументи як «за» так і «проти» закріплення в національному законодавстві юридичних осіб в якості суб'єктів адміністративної відповідальності [3, с. 73-142]. Всі ж проблеми законотворчості та правозастосовної діяльності у сфері адміністративної відповідальності звелись до констатації факту – «якщо в КУпАП відсутні норми, які закріплюють підстави та порядок притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності, то і відсутня практика застосування таких норм».

Характеризуючи адміністративно-деліктне право як навчальну дисципліну, науку та елемент системи адміністративного права України, О.М. Миколенко відповідно виділяє і три групи проблем, що притаманні адміністративно-деліктному праву: 1) наукові проблеми; 2) проблеми викладання навчальної дисципліни; 3) проблеми правового регулю-

вання [4, с. 86]. Такий підхід цікавий тим, що, по-перше, враховується специфіка викладання в ЗВО дисциплін адміністративно-правової спрямованості, по-друге, розкривається тісний зв'язок між наукою, вищою освітою та правовим регулюванням адміністративної відповідальності. Втім, запропонована класифікація не дозволяє дослідити зв'язок, який існує між проблемами адміністративної відповідальності та науковими прогнозами розвитку національного законодавства.

О.Є. Панфілов більш спеціалізовано досліджує проблеми адміністративної відповідальності, а саме, за правопорушення, які пов'язані з корупцією [5]. Вчений достатньо критично висловлюється до доробок окремих авторів, що розглядали в своїх працях проблеми адміністративної відповідальності за правопорушення, які пов'язані з корупцією. Наприклад, О.Є. Панфілов стосовно дисертаційного дослідження Р.М. Тучака [6] зазначає: «Водночас недоліком цієї роботи є, як видається, відсутність системності у дослідженні проблем адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення. Зокрема, поняття та склад цих правопорушень розглядаються у підрозділі, присвяченому адміністративно-юрисдикційній діяльності у сфері боротьби з корупцією, а тому, на жаль, не відзначаються глибиною дослідження» [5, с. 19]. Втім, аналіз комплексного дослідження, яке було написано О.Є. Панфіловим, теж не демонструє «системності у дослідженні проблем адміністративної відповідальності». Вчений лише зупинився на розкритті окремих проблем адміністративної відповідальності, зокрема: а) розкрив проблему визначення поняття «юридична відповідальність» і відповідно запропонував своє бачення адміністративної відповідальності серед інших видів юридичної відповідальності; б) дослідив корупцію як соціальне та правове явище та визначив роль заходів адміністративної відповідальності у запобіганні проявам корупції в Україні; в) висвітлив проблему співвідношення понять «кримінально карне корупційне діяння» та «пов'язане з корупцією діяння, яке тягне за собою адміністративну відповідальність»; г) визначив проблеми кваліфікації адміністративно карних діянь; г) розкрив коло проблем, що притаманні провадженню у справах

про адміністративні правопорушення. Користуючись запропонованою О.Є. Панфіловим логікою, можна припустити, що він поділив проблеми адміністративної відповідальності на декілька груп:

1) наукові проблеми, до яких можна віднести питання визначення понять «юридична відповідальність» і «адміністративна відповідальність», проблеми визначення адміністративної відповідальності як системи заходів запобігання корупції в Україні та питання співвідношення понять «кримінально карне корупційне діяння» та «адміністративно карне діяння, яке пов'язане з корупцією»;

2) проблеми матеріального адміністративно-деліктного права, до яких можна віднести питання кваліфікації протиправного діяння та проблеми формулювання статей Особливої частини КУпАП;

3) проблеми процесуального адміністративно-деліктного права, серед яких можна виділити недоліки провадження в справах про адміністративні правопорушення, які пов'язані з корупцією.

Така класифікація проблем адміністративної відповідальності має позитивний ефект, коли мова йде про спеціалізований вид адміністративної відповідальності (наприклад, адміністративну відповідальність у сфері торгівлі, адміністративну відповідальність неповнолітніх, тощо). Адже, при такому підході відбувається плавний перехід від загальнотеоретичних проблем адміністративної відповідальності до конкретних прогалін та недоліків спочатку в матеріальному, а потім і в процесуальному правовому регулюванні адміністративної відповідальності. Коли ж мова йде про характеристику проблематики, яка притаманна взагалі адміністративній відповідальності як явищу національної правової системи, то поділ проблем на наукові, матеріально-правові та процесуально-правові втрачає і теоретичне, і практичне значення.

Проаналізовані вище підходи до проблематики адміністративної відповідальності мають як свої переваги, так і недоліки, втім їх важко використати під час формування наукових прогнозів розвитку законодавства про адміністративну відповідальність. Якщо проблематику адміністративної відповідальності розгляда-

ти як підставу для прогнозування розвитку адміністративно-деліктного законодавства, то необхідно запропонувати таку класифікацію проблем адміністративної відповідальності, яка б пояснювала напрями розвитку національного законодавства в майбутньому.

По-перше, наукові проблеми неоднорідні за наслідками їх вирішення. Одна справа, коли є дискусії стосовно розуміння і визначення поняття «адміністративне стягнення», інша справа, коли ставиться під сумнів доцільність існування цілого правового інституту або заперчується адміністративно-правова природа якогось явища.

Більшість із перелічених вище вчених (Д.М. Лук'янець, О.М. Миколенко, І.Й. Службський) виділяють групу наукових проблем у сфері адміністративної відповідальності, але жоден із них не наважився диференціювати такі проблеми на підвиди. На нашу думку, коли йде мова про прогнозування розвитку законодавства про адміністративну відповідальність, слід окремо говорити про два види наукових проблем – концептуальні та теоретичні. Перші, в категоричній формі дозволяють робити прогнози розвитку національного законодавства, другі, – прогнозувати загальні тенденції його розвитку. Наприклад, визнання адміністративної відповідальності пережитком радянського минулого, від якого слід якомога швидше відмовитись, є рішенням концептуальної проблеми адміністративно-правової науки. Таке рішення дозволяє в категоричній формі висловити прогноз розвитку адміністративного законодавства (тобто без інституту адміністративної відповідальності). Інший приклад. Якщо на теоретичному рівні визнати той факт, що принципи кримінальної відповідальності не розповсюджуються на адміністративну відповідальність, то можна з впевненістю прогнозувати загальні тенденції розвитку адміністративно-деліктного законодавства (спрощення порядку накладення стягнень, можливість притягнення до відповідальності власника транспортного засобу, а не особи, що безпосередньо ним управляла, тощо).

По-друге, обов'язково слід виділити проблеми правового регулювання адміністративної відповідальності. Переважно мова йде про

прогалини та недоліки адміністративно-деліктного законодавства, які, з одного боку, унеможлижують реалізацію цілей та завдань, що стоять перед адміністративно-деліктним законодавством, з іншого, породжують свавілля суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності та чисельні помилки у правозастосовній діяльності.

Таким чином, проблематику адміністративної відповідальності, яка дозволяє прогнозувати шляхи розвитку національного законодавства у цій сфері, можна поділити на три групи: 1) концептуальні проблеми; 2) теоретичні проблеми; 3) проблеми правового регулювання.

На підставі проведеного дослідження можна зробити наступні висновки.

Для прогнозування розвитку адміністративно-деліктного законодавства необхідно розбиратися в проблематиці, що притаманна адміністративній відповідальності на сучасному етапі розвитку правової системи України. Розвиток суспільних відносин, недоліки в правовому регулюванні та помилки в діяльності суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності можуть бути причинами як прогнозів, так і реальних змін в адміністративно-деліктне законодавство. Тому прогнозування розвитку та реальний розвиток адміністративно-деліктного законодавства залежать від знання кола тих ключових факторів, які розкривають неефективність, неспроможність та неякісність правового регулювання адміністративної відповідальності в Україні. Іншими словами, оволодіння проблематикою, яка притаманна адміністративній відповідальності на сучасному етапі розвитку правової системи України, дає можливість прогнозувати ймовірні шляхи розвитку адміністративно-деліктного законодавства в майбутньому.

Проблематику адміністративної відповідальності, яка дозволяє прогнозувати шляхи розвитку національного законодавства у цій сфері, можна поділити на три групи:

1) концептуальні проблеми (наприклад, місце адміністративної відповідальності в системі права, процесуальна чи процедурна природа провадження в справах про адміністративні правопорушення і ін.);

2) теоретичні проблеми (зокрема, тенденції щодо відмови від синтезу матеріальних та про-

цедурних норм в межах кодифікованого нормативно-правового акту про адміністративну відповідальність; дублювання в адміністративно-деліктному законодавстві ідей, засад і положень, які забезпечують ефективність кримінальної відповідальності; штучне обмеження кола суб'єктів, до яких можуть бути застосовані адміністративні стягнення, і ін.);

3) проблеми правового регулювання (наприклад, недосконалість процедури притягнення особи до адміністративної відповідальності; безпідставно розширена, а разом з цим неефективна, система адміністративних стягнень; неузгоджена і неефективна система органів, які вповноважені притягувати осіб до адміністративної відповідальності і ін.).

ЛІТЕРАТУРА:

1. 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.
2. Лук'янець Д.М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми право реалізації: дис. ...докт. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2007. 410 с.
3. Слубський І.Й. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Київський національний університет внутрішніх справ. Київ, 2008. 178 с.
4. 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.
5. Панфілов О.Є. Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення в Україні: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2013. 220 с.
6. Тучак Р.М. Адміністративно-правові засади боротьби з корупцією: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2007. 198 с.