

Миколенко О. М.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри кримінального права, кримінального процесу та криміналістики  
Одеського національного університету імені І. І. Мечникова

## ПРОГНОСТИЧНА ФУНКЦІЯ НАУКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

**Анотація.** У статті розкривається зміст прогностичної функції науки адміністративного права та аналізуються проблеми, які впливають на якість реалізації цієї функції.

**Ключові слова:** наука адміністративного права, функції науки, галузева наука, прогностична функція.

**Постановка проблеми.** Розгляд прогностичної функції науки адміністративного права тісно пов'язаний із вирішенням цілої низки інших теоретичних питань, які суттєво впливають на розкриття її сутності та ефективності її реалізації. Так, без визначення цілей адміністративно-правового регулювання не можливо встановити чіткі орієнтири змін у доктрині адміністративного права, чи, наприклад, без уточнення об'єкта та предмета адміністративно-правового регулювання не можливо визначитись з об'ємом тих суспільних відносин, які ще не врегульовані нормами адміністративного права, але потребують відповідного регулювання, що можна спрогнозувати.

До того ж розгляд прогностичної функції науки адміністративного права ускладнюється тим, що відповідна наука не визнається переважно більшістю науковців об'єктом адміністративно-правових досліджень, а тому загальні тенденції розвитку наукової доктрини, авторські концепції та окремі думки щодо адміністративно-правових явищ потрапляють у сферу уваги науковців лише за їх власною ініціативою. Тобто сприйняття науки адміністративного права відбувається або шляхом хронологічного переліку концепцій чи окремих висловлювань науковців стосовно адміністративно-правих явищ, або через перелік видатних осіб, які в певні історичні періоди досліджували ці правові явища. Як такий «самоаналіз» існуючих концепцій та підходів в адміністративному праві відбувається доволі рідко та й сприймається скоріш як виняток із правила, ніж правило.

У таких умовах важко говорити про реалізацію в межах науки адміністративного права прогностичної функції.

Деякі аспекти реалізації прогностичної функції науки адміністративного права висвітлювались у працях В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, Ю.М. Козлова, Ю.М. Старілова та інших учених. Комплексні ж дослідження із цього питання відсутні в юридичній літературі.

**Метою** написання статті є розкриття змісту прогностичної функції науки адміністративного права та аналіз тих проблем, які впливають на якість реалізації цієї функції.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Сучасні судження про об'єкт науки адміністративного права зводяться в юридичній літературі лише до того, що об'єктом цієї науки є: по-перше, нормативний, теоретичний, практичний, історичний, прогностичний та інші значущі аспекти функціонування однойменної галузі права; по-друге, суспільні відносини, що виникають у процесі функціонування органів публічної адміністрації (серед яких особливе місце займають органи державної виконавчої влади) [1, с. 19–21]. Такий підхід унеможливорює

процес внутрішньої рефлексії науки адміністративного права, а разом із тим і реалізацію її прогностичної функції, адже існує тісний зв'язок між об'єктом та предметом науки. Якщо об'єкт являє собою фрагмент світу, який існує сам по собі, то предмет науки є фрагментом світу, що цікавить нас. Тому об'єкт наукового пізнання може бути предметом декількох наук. Наприклад, держава як об'єкт наукового дослідження вивчається теорією держави та права, наукою конституційного права, наукою адміністративного права, соціологією тощо. З гносеологічної точки зору протиставлення предмету пізнання та об'єкту є відносним. У тій частині, у якій об'єкт дається суб'єкту через призму практики і пізнання, він є предметом пізнання. У свою чергу, розвиток практики і пізнання сприяє і розширенню предмету пізнання, актуалізує для суб'єкта нові виміри об'єкту [2, с. 359]. Але існує певна закономірність: чим вужче визначається об'єкт науки адміністративного права, тим вужче і її предмет.

Тому і не дивує той факт, що в юридичній літературі сьогодні до предмету адміністративного права відносять такі: історію виникнення та розвитку адміністративного права як галузі права; предмет та метод адміністративно-правового регулювання; статус суб'єктів адміністративного права; джерела адміністративного права; адміністративно-правові норми; адміністративно-правові відносини; сутність і структуру виконавчої влади; методи та форми реалізації державної виконавчої влади; адміністративні послуги; адміністративну відповідальність; адміністративний процес; способи забезпечення законності у сфері реалізації державної виконавчої влади [3, с. 34–35; 4, с. 60; 5, с. 31]. Як бачимо, до предмету науки адміністративного права не включаються такі важливі, на нашу думку, елементи, як категоріальний апарат, концепції і теорії. Але ж саме вони дають можливість стверджувати, що наука адміністративного права реалізує також і прогностичну функцію.

Розвиток адміністративного права як науки та галузі права, а разом із тим і розвиток адміністративного законодавства, залежать від рівня проведених наукових досліджень, запропонованих на цій підставі новацій та прогнозів. Поява нових прогностичних підходів, поглядів і концепцій – це результат реалізації як евристичної, так і прогностичної функції науки адміністративного права. Такий результат не можливо досягнути не розглядаючи саму науку як об'єкт дослідження. Наприклад, В.М. Протасов зазначає, що включення в предмет науки понять, теорій і концепцій є допустимим та являє собою форму внутрішньої рефлексії [6, с. 18]. Із цими думками погоджуються й інші вчені, які обґрунтовуючи доцільність виділення в системі права самостійної галузі права, до об'єкту відповідної галузевої науки включають, власне, галузеву науку [1, с. 22; 7, с. 19]. Тому вважаємо, що до об'єкту науки адміністративного права слід включати галузеву науку, а до предмету науки адміністративного права – категоріальний апарат, концепції і теорії адміністративного права.

Прогностична функція науки адміністративного права – це передбачення напрямів вдосконалення діяльності органів пу-

бличного адміністрування та прогнозування змін в адміністративно-правовому регулюванні, які сприятимуть вирішенню існуючих теоретичних проблем, розв'язанню питань у правозастосовній сфері, а також сприятимуть систематизації суперечливих знань про адміністративне право як галузі права.

Отже, прогностична функція науки адміністративного права – це, по суті, складання наукових прогнозів щодо формування та функціонування системи органів публічної адміністрації з врахуванням об'єктивних факторів розвитку держави і суспільства; стосовно ймовірних шляхів розвитку адміністративно-правових норм й адміністративно-правових відносин; щодо визначення пріоритетів та цінностей в адміністративно-правовому регулюванні з урахуванням істотних правових закономірностей, явищ і теоретичних висновків.

Цю функцію можна розглядати на об'єктивному та суб'єктивному рівнях. Перший характеризує прогностичне значення ідеї, концепції, методу, теорії – тобто всього того, що має своєю підставою концептуальне передбачення. Такий тип передбачення представлений прогностичною функцією науки адміністративного права в цілому. Кожна наукова концепція вносила свій вклад у поглиблення внутрішньої рефлексії науки адміністративного права, тобто на підставі досвіду минулого та з врахуванням об'єктивно існуючих чинників давались прогнози розвитку адміністративно-правових явищ і процесів. Проте слід пам'ятати, що об'єктивні передбачення завжди мінливі, тимчасові і багатовекторні.

Другий рівень прогностичної функції науки адміністративного права охоплює собою великий спектр прогностичних висловлювань учених, що носять одиничний (тобто висловлені окремим ученим) і водночас розповсюджений характер (тобто таких індивідуальних думок учених велика кількість), починаючи з окремих прогностичних думок щодо системи Особливої частини адміністративного права чи критеріїв систематизації адміністративно-процесуального законодавства та закінчуючи чисельними прогнозами щодо змін законодавства чи можливих колізій адміністративно-правових норм, які неминуче виникнуть при певних обставинах. Тобто об'єктивний рівень передбачення (прогнозування) реалізує прогностичну функцію суспільної свідомості, тоді як суб'єктивний рівень пов'язаний з індивідуальною прогностичною діяльністю соціального суб'єкта.

Яскравим прикладом реалізації прогностичної функції на об'єктивному рівні є розробка ув2000 році Концепції реформи адміністративного права (далі – Концепція) [8]. У самій Концепції наголошувалося, що вона змістовно складається з узгодженої сукупності теоретичних і практичних ідей, висновків, положень і пропозицій, які повинні внести необхідні уточнення, доповнення та зміни як у доктринальний аспект, так і в нормативну систему адміністративного права України. По суті, це був прогноз про те, яке місце повинно займати адміністративне право в системі права України в умовах динамічного розвитку громадянського суспільства, формування прогресивного соціально-економічного укладу та демократичної правової держави.

Реформа адміністративного права мала на меті:

– переосмислити принципи науково-методологічні засади цієї фундаментальної галузі українського права з урахуванням необхідності подолання наслідків руйнування колишньої тоталітарно-державної системи й утвердження нових політико-ідеологічних та соціально-економічних орієнтирів історичного розвитку українського суспільства;

– трансформувати зміст і систему адміністративного законодавства відповідно до потреб якісної зміни ролі адміністративного права в регулюванні відносин між державою і люди-

ною відповідно до запровадження нової ідеології «служіння держави» людині;

– забезпечити більш ефективне здійснення державного управління в різних сферах суспільного життя, а також належне правове супроводження проведення адміністративної реформи.

На жаль, у спеціалізованій літературі не піднімається питання про те, з якого моменту прогностичну функцію можна вважати реалізованою, тобто достатньо запропонувати науково обґрунтований прогноз про тенденції розвитку адміністративного права як галузі права, науки, навчальної дисципліни та про тенденції розвитку адміністративного законодавства і відповідної правозастосовної практики чи необхідно прослідити за тим, наскільки висловлені прогнози збулися. Адже через якийсь час частина наукових прогнозів, що були висловлені, визнається утопічною. Вважаємо, що тут може бути така відповідь. Прогностична функція науки адміністративного права вважається реалізованою з моменту представлення науковій спільноті відповідної прогностичної концепції чи теорії, але якість реалізації цієї функції в конкретному випадку (тобто стосовно конкретного прогнозу) залежить від врахування процентного співвідношення висловлених прогностичних думок і їх реального втілення в життя.

Тому, якщо брати в якості прикладу Концепцію реформи адміністративного права, то можна зазначити, що результатом реалізації прогностичної функції адміністративного права стала сама Концепція (хоча офіційно вона не була підтримана), а ефективність її реалізації на сьогодні можна дослідити шляхом порівняння прогнозів та реальних змін у науці, законодавстві та адміністративно-правовому регулюванні.

У якості прикладу проаналізуємо лише деякі прогностичні думки, що були висловлені в Концепції. Так зверталась увага на те, що адміністративне право – це галузь права, яка традиційно пов'язується з державним управлінням, владним впливом держави на різноманітні суспільні процеси. Підкреслювалось, що таке визначення суспільної спрямованості адміністративного права є обмеженим і не точним. Робився прогноз, що у визначенні суспільного призначення адміністративного права буде зроблений найближчим часом акцент не на його «управлінській» функції (тобто функції регулювання управлінською діяльністю), а на функціях «правозабезпечувальній» і «правозахисній», пов'язаних із забезпеченням реалізації прав і свобод людини та захистом їх у разі порушення. Певні зміни в цьому питанні дійсно відбулися в науці адміністративного права. Усе частіше предмет адміністративного права стали визначати як сукупність управлінських, правозабезпечувальних та правохоронних відносин [9, с. 185], щоправда, у юридичній літературі і сьогодні представлені думки про адміністративне право як галузь права, яка традиційно пов'язується з державним управлінням [10, с. 26–30].

Також у Концепції робився прогноз щодо оновлення наукового уявлення про предмет адміністративного права шляхом розширення сфери суспільних відносин, що підлягають його регулюванню, за рахунок відносин щодо реалізації виконавчої влади (управління) з боку органів місцевого самоврядування. Уже сьогодні можна стверджувати, що цей прогноз збувся, адже впровадження в обіг такої категорії, як «орган публічної адміністрації» дозволив характеризувати виконавчу (управлінську) діяльність не тільки органів виконавчої влади, а й органів місцевого самоврядування [11, с. 23].

У Концепції був зроблений прогноз щодо кодифікації адміністративного законодавства, у результаті якої повинні були з'явитися такі кодекси: Адміністративний кодекс України, Кодекс основних правил поведінки державного службовця в

Україні; Адміністративний процесуальний кодекс України; Кодекс України про адміністративні проступки; Кодекс загальних адміністративних процедур в Україні; Кодекс державної служби України. Сьогодні можна констатувати, що результатом систематизації адміністративного законодавства за останні чотирнадцять років стало лише прийняття Кодексу адміністративного судочинства України (Проект цього кодексу мав назву «Адміністративно-процесуальний кодекс України»).

Отже, більша частина прогностичних теоретичних положень, які висловлені в Концепції, були реалізовані як у межах галузевої науки, так і в межах навчальної дисципліни «Адміністративне право». Ті прогнози, які стосувалися конкретних змін у законодавстві і правозастосовній діяльності, на жаль, так і залишилися намірами та сподіваннями науковців, які можливі ніколи і не збудуться.

Як вже зазначалося, реалізація прогностичної функції науки адміністративного права тісно пов'язана з визначенням цілей адміністративно-правового регулювання. У періоди, коли відбувається переосмислення і зміна цілей певного галузевого правового регулювання, активно проявляє себе і прогностична функція адміністративного права.

С.Л. Лисенков зазначає, із чим ми повністю погоджуємося, що цілями будь-якого правового регулювання виступають: а) закріплення з допомогою юридичних засобів уже існуючих суспільних відносин; б) стимулювання тих суспільних відносин, що вже існують та відповідають загальним інтересам суспільства; в) створення умов для виникнення й розвитку нових форм суспільних відносин; г) вилучення з практики соціально небезпечних відносин [12, с. 254]. Але кожна галузь права має свої цілі. Чітке розуміння цих цілей допомагає зорієнтуватися науковцям щодо напрямку, у якому слід проводити дослідження та висувати прогностичні концепції, теорії, думки.

Цікаво, що в юридичній літературі про цілі адміністративного права висловлено дуже мало думок. Наприклад, Д. Галліган, В.В. Полянський, Ю.М. Старілов вважають, що найважливішими цілями є такі: 1) забезпечення меж правових стандартів, усередині яких повинно здійснюватися управління державою і суспільством; 2) забезпечення оптимального («якісного») рівня управління державно-організованим суспільством із використанням адміністративних інститутів державної влади; 3) забезпечення справедливих умов реалізації прав особистості в управлінні державно-організованим суспільством; 4) забезпечення законного державного управління [13, с. 46–50]. Не будемо вдаватися до аналізу названих цілей адміністративного права, лише зазначимо, що вказані науковці є яскравими представниками «концепції адміністративного права як управлінського права», а тому формулювання цілей адміністративного права переважані словосполученнями «управління державою», «державне управління», «управління державно-організованим суспільством» тощо. Будучи прибічниками концепції адміністративного права, яка в предметі адміністративного права виділяє три рівнозначні групи суспільних відносин: –управлінські, правозабезпечувальні та правоохоронні [9, с. 185], вважаємо, що крім загальних цілей адміністративного права, які б охоплювали всі три групи суспільних відносин, слід виділяти цілі, які стосуються, наприклад, лише однієї з названих груп суспільних відносин (тобто на рівні підгалузі права чи правового інституту), але за своїм суспільним значенням вправі називатися галузевими цілями. Така спроба була зроблена в працях О.І. Миколенка, який запропонував такі цілі адміністративного процедурно-правового регулювання (учений у системі адміністративного права України виділяє дві підгалузі: матеріальне адміністративне право і процедурне адміністративне право): а)

забезпечення рамок правових стандартів, у межах яких повинні здійснюватись визнання, реалізація та захист прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також інтересів держави в публічній сфері, розгляд і вирішення адміністративних справ; б) забезпечення оптимального рівня правозастосовної діяльності з чітким визначенням повноважень владних суб'єктів адміністративного процедурного права; в) забезпечення справедливих умов реалізації прав особистості в публічній сфері шляхом закріплення процедур, не тільки ефективних із точки зору держави, а й зручних для пересічних громадян [1, с. 278–279].

Якщо взяти в якості орієнтиру запропоновані вище цілі адміністративного права, то в науковців виникне безліч прогностичних думок, теорій і концепцій, з яких лише невелика частина збудеться, навіть якщо мова йде про реалізацію прогностичної функції на об'єктивному рівні. Для науки адміністративного права, а разом із тим для галузі права та адміністративного законодавства, важливим є те, щоб якомога більша частина наукових прогнозів, окрім тих, що застерігають від помилок і лиха, збувалися. Для цього необхідно диференціювати цілі адміністративного права на стратегічні, тактичні та оперативні. Одразу ж відзначимо, що в адміністративно-правовому регулюванні та процесах реформування, де адміністративні норми виступають як засоби забезпечення цього процесу, завжди визначаються стратегічні цілі й ігноруються (про них взагалі забувають) тактичні та оперативні цілі. Тому й наукові прогнози, у тому числі і санкціоновані державою (наприклад, адміністративна реформа), залишилися цікавими концепціями, які складно сформульовані на папері, але далекі від реального втілення в життя. Отже, зв'язок наукової діяльності з реальним життям суспільства та правозастосовною діяльністю буде міцним та ефективним лише тоді, коли буде чітке розуміння стратегічних, тактичних й оперативних цілей адміністративно-правового регулювання.

**Висновки.** На підставі висловленого, можна зробити такий висновок. Прогностична функція науки адміністративного права являє собою передбачення напрямів вдосконалення діяльності органів публічного адміністрування та прогнозування змін в адміністративно-правовому регулюванні, які сприятимуть вирішенню існуючих теоретичних проблем, розв'язанню питань у правозастосовній сфері, а також сприятимуть систематизації суперечливих знань про адміністративне право як галузі права. Серед істотних проблем, які заважають ефективності реалізації цієї функції, є невизнання галузевої науки об'єктом адміністративно-правового дослідження і, як результат, високий рівень реалізації прогностичної функції на суб'єктивному рівні, і обмеженість її реалізації на об'єктивному рівні; відсутність критеріїв оцінки ефективності реалізації прогностичної функції науки адміністративного права (науковці взагалі не переймаються питанням щодо втілення в життя їх прогностичних думок); сьогодні прогностична функція науки адміністративного права тісно пов'язана з існуючими стратегічними цілями адміністративно-правового регулювання, що неминуче приводить до великого коефіцієнту помилок у прогнозуванні, тобто прогнози будуть більш науково-обґрунтованими та реалістичними, якщо будуть орієнтуватись на тактичні та оперативні цілі адміністративно-правового регулювання.

#### *Література:*

1. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права : [монографія] / О.І. Миколенко. – Х. : Бурун Книга, 2010. – 336 с.
2. Философский словарь / [А.В. Адо, Н.Д. Александровская, И.И. Андреев, Э.М. Андреев, Л.Б. Баженов, Э.А. Багичев и др.]; под ред. И.Т. Фролова. – 6-е изд. – М. : Политиздат, 1991. – 560 с.

3. Овсянко Д.М. Административное право : [учебное пособие] / Д.М. Овсянко. – изд. 3-е., перераб. и доп. – М. : Юрист, 2002. – 468 с.
4. Васильев А.С. Административное право Украины. Общая часть : [учебное пособие] / А.С. Васильев. – Х. : Одиссей, 2001. – 288 с.
5. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : [навч. посібник] / С.Г. Стеценко. – К. : Атака, 2007. – 624 с.
6. Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории : [монография] / В.Н. Протасов. – М. : Юридическая литература, 1991. – 144 с.
7. Кузьменко О.В. Адміністративно-процесуальне право України : [підручник] / [О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій] ; за заг. ред. О. В. Кузьменко. – К. : Атака, 2007. – 416 с.
8. Проект Постанови Верховної Ради України «Про Концепцію реформи адміністративного права України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=8943](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=8943).
9. Адміністративне право України : [словник термінів] / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков. – К. : Ін Юре, 2014. – 520 с.
10. Адміністративне право : [підручник] / [Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гарашук, В.В. Богущкий та ін.] ; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, В.В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – 624 с.
11. Курс адміністративного права України : [підручник] / [В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сушенко та ін.] ; за ред. В.В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
12. Лисенков С.Л. Загальна теорія держави та права : [навч. посібник] / С.Л. Лисенков. – К. : Юрисконсульт, 2006. – 355 с.
13. Галлиган Д. Административное право: история развития и основные современные концепции / Д. Галлиган, В.В. Полянский, Ю.Н. Стариков. – М. : Юрист, 2002. – 410 с.

**Миколенко А. Н. Прогностическая функция науки административного права**

**Аннотация.** В статье раскрывается содержание прогностической функции науки административного права и анализируются проблемы, влияющие на качество реализации этой функции.

**Ключевые слова:** наука административного права, функции науки, отраслевая наука, прогностическая функция.

**Mikolenko A. Prognostic feature science of administrative law abstract.**

**Summary.** The article reveals the prognostic function science of administrative law and analyzes the problems that affect the quality of the implementation of this function.

**Key words:** science of administrative law, function of science, industrial science, predictive function.