

6. *Про місцеві податки та збори*: Декрет КМ України від 20.05.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 13. — Ст. 113.
7. *Про внесення змін до переліку населених пунктів, віднесених до курортів*: Постанова КМ України від 28.12.1996 р. № 1596 зі змінами і доповненнями від 15.12.1997 р. // Офіційний вісник України. — 1998. — № 1. — Ст. 25.

УДК 342.92

В. О. Продаєвич

ФУНКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

В юридичній літературі поняття «адміністративна відповідальність», на жаль, досліджується в основному через визначення та уточнення ознак цього правового явища. Дослідження цих ознак дозволяє відокремити адміністративну відповідальність від інших видів юридичної відповідальності та уточнити її зміст. Але це дослідження змісту адміністративної відповідальності, на нашу думку, буде неповним без уточнення її функцій та цілей.

У наукових працях, які присвячені функціям юридичної відповідальності в цілому та безпосередньо функціям адміністративної відповідальності, даються діаметрально протилежні визначення і класифікації. Найбільш поширені недоліки в таких визначеннях — це ототожнювання понять «цілі юридичної відповідальності» і «функції юридичної відповідальності», а також розгляд як функцій таких правових явищ, які не можна назвати функціями юридичної відповідальності.

Функції юридичної відповідальності і безпосередньо функції адміністративної відповідальності частково розглядалися в працях В. М. Горшенєва, І. С. Канзафарової, Д. А. Липинського, О. І. Миколенка, О. Ф. Скакун, М. П. Трофимової та інших учених Росії та України.

Основна мета написання статті — висвітлення дискусійних питань щодо змісту і видів функцій адміністративної відповідальності, а також роз'яснення значення функцій юридичної відповідальності для розмежування її видів і відокремлення одних заходів адміністративної відповідальності від інших.

Ті вчені, які виступають за існування в межах юридичної науки такої самостійної правової категорії, як «функції юридичної відповідальності», на жаль, не мають єдності щодо її визначення. Наприклад, М. П. Трофимова визначає функції юридичної відповідальності як основні напрями впливу норм юридичної відповідальності на суспільні відносини, за допомогою яких досягаються її цілі і проявляється її призначення [1, 6; 2, 87].

І. А. Галаган під функціями юридичної відповідальності розуміє основні прояви її призначення [3, 133].

Д. А. Липинський визначає функції юридичної відповідальності як основні напрями впливу юридичної відповідальності на суспільні відносини, поведінку людей, мораль, правосвідомість, культуру, в яких розкривається її сутність,

соціальне призначення і через які досягається мета юридичної відповідальності [2, 87].

Деякі автори взагалі виступають проти виділення в межах юридичної науки такої правової категорії. Наприклад, В. М. Горшеньов пише: «Відповідальність — це якість індивіда, а відповідно, не можна визнати правомірною постановку питання про так звані “функції відповідальності”». На його думку, функції мають лише заходи державного примусу [4, 96].

Цікавою є точка зору І. С. Канзафарової, яка зазначає, що вважається доцільним (і в цьому суть запропонованого підходу) просто замінити категорію «функція» на три взаємопов’язані категорії — цілі, засоби і результат [5, 25]. Пояснює І. С. Канзафарова такий підхід до поняття «функції юридичної відповідальності» тим, що «функція» використовується у більшості сферах знань як інтуїтивно зрозумілий, але формально не визначений термін, що дає можливість вкладати в його зміст різне змістове навантаження. Такі ж категорії, як «цілі», «засоби» і «результат», набули за декілька останніх тисячоліть велику онтологічну і логічну розробку (в працях Сократа і Платона, Аристотеля, Августина, Лейбніца, Вольфа, Канта, Фіхте, Гегеля та інших). Саме тому І. С. Канзафарова пояснює недоцільність виділення в межах юридичних знань такої самостійної правової категорії, як «функція юридичної відповідальності».

Зважаючи на розмаїття думок учених щодо виділення в юридичній науці самостійного поняття «функція юридичної відповідальності», вважаємо, що це поняття слід розглядати через поєднання трьох понять (цілі, засоби і результат) і визначати як цілеспрямований вплив юридичної відповідальності за допомогою встановлених в чинному законодавстві засобів на суспільні відносини, поведінку людей, мораль, правосвідомість, культуру для досягнення певного результату. Як видно із запропонованого нами визначення за основу була взята наукова концепція І. С. Канзафарової [5, 25–26], але на відміну від неї ми взяли на себе сміливість виділити в межах правової науки самостійний термін «функція юридичної відповідальності», поєднавши в її змісті три її складові — цілі, засоби і результат.

На нашу думку, функції юридичної відповідальності, у тому числі і функції адміністративної відповідальності, не можливо розглядати без аналізу цілей, засобів і результату юридичної відповідальності.

Мета юридичної відповідальності — це бажаний або планований результат, який хотів досягнути законодавець, установлюючи вид правопорушення і санкцію за його вчинення, у випадках порушення вимог чинного законодавства. Більшість вчених зазначає, що визначення цілей є суб’єктивним процесом. Наприклад, І. С. Канзафарова вказує, що «під метою розуміється вільно сформульоване суб’єктивне уявлення про бажаний, але який ще не здійснився, стан будь-якого об’єкта дійсності та шляхи його досягнення» [5, 27]. Д. А. Липинський також погоджується з тим, що «мета юридичної відповідальності» — це категорія суб’єктивна [2, 160–161].

Існують і інші думки стосовно цього. Наприклад, А. Н. Тарбагаєв в одній зі своїх праць зазначає, що мета об’єктивна, тому що зумовлюється умовами жит-

тя суспільства, і в той же час суб'єктивна, бо відображає інтереси суспільства і є ідеальним попереднім визначенням бажаного результату діяльності людей [2, 160]. З цим важко погодитись, тому що співвідношення суб'єктивного і об'єктивного при характеристиці цілей юридичної відповідальності дає можливість відмежувати їх від функцій юридичної відповідальності. На нашу думку, якщо мета юридичної відповідальності із суб'єктивної категорії перетворюється на об'єктивну реальність, то мова вже йде не про цілі юридичної відповідальності, а про функції юридичної відповідальності, де простежується зазначений нами раніше зв'язок між цілями, засобами і результатом юридичної відповідальності.

Засоби юридичної відповідальності — це сукупність передбачених чинним законодавством способів дій, пов'язаних із притягненням правопорушника до юридичної відповідальності. Усі вчені погоджуються з тим, що «функція» це завжди вплив певних правових явищ на суспільні відносини чи поведінку людей. У нашому випадку таким впливом є засоби юридичної відповідальності, до яких поряд з іншими засобами належать уже згадані нами адміністративні стягнення, кримінальні покарання, дисциплінарні стягнення та інші санкції, що передбачені законодавством за вчинення правопорушення.

Результат юридичної відповідальності — це факт об'єктивної дійсності, який свідчить про те, що цілі юридичної відповідальності були досягнуті (наприклад, правопорушник відбув призначену йому правову санкцію, потерпілій особі відшкодували завдані збитки і інші).

Легко зауважити, що кожна із трьох запропонованих категорій тісно пов'язана і навіть визначається за допомогою двох інших. Це можна пояснити так.

По-перше, мета не можлива без результату. Тобто немає цілей, не спрямованих на досягнення певного результату. Тому кожна мета юридичної відповідальності як суб'єктивна категорія переслідує досягнення змін в об'єктивній реальності, тобто конкретного результату. По-друге, результат можливий тільки як наслідок застосування певних засобів. Без застосування цих засобів цілі так і залишаться тільки бажаним чи запланованим результатом. Наприклад, якщо постанову про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу було винесено компетентним органом адміністративної юрисдикції, але через недбалість державних виконавців чи недосконалість законодавства про виконавче провадження не було виконано, то говорити про результат юридичної відповідальності неможливо, а разом із тим і про превентивну, виховну чи будь-яку іншу функцію адміністративної відповідальності.

Усе вищезазначене безпосередньо стосується й адміністративної відповідальності, функції якої теж слід розглядати крізь призму співвідношення трьох понять: цілі, засоби і результат.

Дискусійним є також і питання класифікації функцій юридичної відповідальності. Розгляд цього питання в межах нашого дослідження важливий передусім для з'ясування змісту адміністративної відповідальності та визначення критерію розмежування і співвідношення понять «заходи адміністративної відповідальності» і «адміністративні стягнення».

Наприклад, М. С. Малєїн зазначає, що відповідальності притаманні превентивна (запобіжно-виховна), репресивна (карна), компенсаційна (відновлювальна) і сигналізаційна функція [6, 145].

Д. А. Липинський вважає, що класифікувати функції юридичної відповідальності можливо за різними підставами [2, 99]. Виходячи з характеру впливу і способів реалізації юридичної відповідальності, можна виділити карну, превентивну, відновлювальну, регулятивну і виховну функції. Залежно від цілей юридичної відповідальності Д. А. Липинський виділяє такі функції: карну, виховну, регулятивну, відновлювальну, превентивну. При цьому автор зазначає, що види функцій юридичної відповідальності як у першому, так і в другому випадках збігаються, що свідчить про існування двоєдиного критерію класифікації функцій юридичної відповідальності — характеру впливу і цілей впливу.

О. Ф. Скакун поділяє функції юридичної відповідальності на дві групи: 1) правоохоронні і 2) виховні. До правоохоронних належать правовідновлювальна (компенсаційна) та карна (штрафна) функції, а до виховних — загальнопревентивна та спеціально-превентивна функції [7, 471].

І. А. Ґалаґан функції юридичної відповідальності поділяє на дві групи — організаційні і спеціальні. До організаційних він відносить функції: захисту суспільства, держави і особистості від правопорушень; правовідновлювальну; ідеологічну; педагогічну; психологічну. До спеціальних він відносить: штрафну (карну); виправлення, перевиховання винного в правопорушенні [3, 133–134].

Цікавою, на наш погляд, є думка М. П. Трохимової, яка поділяє функції юридичної відповідальності на дві групи [1]. До першої вона відносить карну, регулятивну, превентивну, відновлювальну функції, а до другої — виховну. При цьому вона зазначає, що виховна функція є загальносоціальною функцією юридичної відповідальності, а охорона правопорядку, запобігання правопорушенням, відновлення порушених суспільних відносин — виступають як класифікуючий критерій видів юридичної відповідальності.

Якщо звернутися до юридичної літератури, яка присвячена особливостям адміністративної відповідальності, то така тема, як функції адміністративної відповідальності, або ігнорується вченими, або висвітлюється лише частково з огляду на розробки теорії держави і права. Самостійних ґрунтовних досліджень із цього питання досить мало.

Наприклад, А. Б. Агапов виділяє такі функції адміністративної відповідальності: превентивну (запобіжну), альтернативну, обмежувальну і правозахисну [8, 12–13].

О. І. Миколенко запропонував виділяти такі види функцій адміністративної відповідальності: виховну, регулятивну, карну, превентивну, альтернативну, відновлювальну (компенсаційну) [9, 27–33].

Аналіз зазначених вище точок зору дає можливість зробити висновок, що, по-перше, єдиного підходу до класифікації функцій юридичної відповідальності у фаховій літературі не існує, по-друге, більшість учених, пропонуючи види функцій юридичної відповідальності не вказують критеріїв запропонова-

ної ними класифікації, по-третє, функції адміністративної відповідальності досліджені в юридичній науці не на достатньому рівні, що негативно позначається на ступені досліджень адміністративної відповідальності як правового інституту адміністративного права.

Зважаючи на це, запропонуємо свою класифікацію функцій юридичної відповідальності та функцій адміністративної відповідальності.

Як уже зазначалося, в основу класифікації заходів адміністративно-правового примусу покладено мету застосування тої чи іншої групи заходів примусу. Тобто при застосуванні запобіжних заходів основна мета — запобігання можливим правопорушенням та іншим шкідливим наслідкам катастроф, аварій, стихійного лиха і т. п., при застосуванні заходів адміністративного припинення — припинення вже початого правопорушення та запобігання його можливим шкідливим наслідкам, при застосуванні адміністративно-відновлювальних заходів — відшкодування заподіяної майнової шкоди та відновлення стану речей, який був до вчинення правопорушення, при застосуванні заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення — забезпечення відповідного процесуального порядку притягнення винної особи до адміністративної відповідальності. Коли ж мова йде про заходи адміністративної відповідальності, то основна мета застосування цих заходів — це виховання правопорушника в дусі поваги і дотримання вимог Конституції і законів України. Усі інші функції, які виділяються вченими, мають лише додатковий характер. Деякі з них допомагають визначитися з видом юридичної відповідальності. Наприклад, якщо розглянути особливості кримінальної відповідальності, то помітимо, що крім основної виховної функції, важливу роль тут відіграє ще карна (штрафна) функція. Якщо ж розглянути цивільно-правову відповідальність, то помітимо, що крім виховної важливу роль тут відіграє відновлювальна (компенсаційна) функція. Це не означає, що, наприклад, кримінальній відповідальності не притаманна відновлювальна (компенсаційна) функція чи цивільно-правовій відповідальності — карна (штрафна) функція. Кожному виду юридичної відповідальності притаманні всі зазначені нижче функції, але ступінь їх прояву в кожному виді юридичної відповідальності різний. Карна (штрафна) функція притаманна і кримінальній, і адміністративній, і цивільно-правовій, і дисциплінарній відповідальності, але найбільший ступінь прояву ця функція має саме в кримінальній відповідальності. Тому карну (штрафну) функцію можна віднести до групи додатково-класифікуючих функцій юридичної відповідальності.

Такий підхід дає можливість розділити функції за ступенем прояву цілей юридичної відповідальності в тому чи іншому виді юридичної відповідальності на три групи: основні, загальні і додатково-класифікуючі функції. До основних слід віднести лише виховну функцію, тому що вона є тим критерієм, за яким можливо відмежувати заходи юридичної відповідальності від інших заходів правового примусу (заходи запобігання, припинення та ін.). До загальних функцій юридичної відповідальності можна віднести регулятивну і превентивну функції, які притаманні всім видам юридичної відповідальності. До

додатково-класифікуючих потрібно віднести карну (штрафну) та відновлювальну (компенсаційну) функції.

Така класифікація функцій юридичної відповідальності впорядковує розмаїття юридичних знань щодо змісту адміністративної відповідальності та пояснює різницю між заходами адміністративно-правового примусу і заходами адміністративної відповідальності, між заходами впливу, що застосовуються до неповнолітніх згідно зі ст. 24¹ КУпАП і адміністративними стягненнями.

Більшість вчених уникає розгляду в юридичній літературі функцій юридичної відповідальності, обмежуючись тільки розглядом її цілей, серед яких найчастіше виділяють, виховну, карну (штрафну), відновлювальну (компенсаційну) та превентивну цілі. Але збіг функцій юридичної відповідальності і її цілей не означає їх ототожнення. Ідентичність можливо пояснити тим, що кожній функції юридичної відповідальності притаманна певна мета, тому за своєю назвою мета і функція можуть збігатися.

Як уже зазначалося, усі види функцій юридичної відповідальності притаманні і адміністративній відповідальності. Лише за ступенем прояву карної (штрафної) і відновлювальної (компенсаційної) функцій адміністративна відповідальність відрізняється від інших видів юридичної відповідальності (кримінальної, цивільно-правової і дисциплінарної). Тому розглянемо більш детально специфіку прояву функцій адміністративної відповідальності.

1. Виховання (виправлення) особи, яка вчинила адміністративний проступок, є головною функцією адміністративної відповідальності. «Виховати» означає прищепити, впливаючи на волю і свідомість особи, повагу до загальнообов'язкових правил, що встановлені державою, показати, що порушення цих правил є негативним явищем, яке позначається на суспільному житті, успішній діяльності тої чи іншої організації і, нарешті, на благах самої винної особи.

Такий вплив реалізується всім інститутом адміністративної відповідальності [10, 205]. Істотний вплив виховної функції починає проявлятися вже на першій стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення, коли оформляються матеріали справи, застосовуються процесуально-забезпечувальні заходи, які обмежують права і свободи порушника. Такий вплив здійснюється і на другій стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення, коли виноситься постановою по справі, в якій засуджуються дії правопорушника та призначається певний вид адміністративного стягнення. Але основний виховний вплив адміністративної відповідальності проявляється на стадії виконання постанови про накладення адміністративного стягнення.

2. Превентивна функція спрямована на запобігання адміністративним проступкам у майбутньому, як із боку правопорушника, так і інших громадян. Ця функція включає в себе дві складові: загальне і спеціальне запобігання.

3. Регулятивна функція адміністративної відповідальності проявляється типовим і характерним для інших видів юридичної відповідальності способом — установлення заборон чинити певні дії. Продумана законодавцем система заборон розрахована передусім на те, що б суб'єкт діяв правомірно. Ця система вказує на необхідну програму дій, яка оцінюється державою як прийнятна.

4. Карна функція спрямована на покарання правопорушника за вчинений ним адміністративний проступок із застосуванням до нього відповідних заходів адміністративної відповідальності. У даному випадку правопорушник відчуває на собі силу державного примусу за недотримання охоронюваних адміністративним законодавством норм.

5. Відновлювальна (компенсаційна) функція полягає у відновленні незаконно порушених прав та майнових благ потерпілої особи. Більш детально це питання досліджувалось у працях Д. М. Бахраха [11, 258–260], М. Я. Масленникова [12, 150–154] і О. І. Миколенка [9, 101–105]. Усі вони сходяться в думці, що відновлювальна (компенсаційна) функція притаманна й адміністративній відповідальності, хоча в меншому ступені, ніж це відбувається в межах цивільно-правової відповідальності.

Визначившись зі змістом та класифікацією функцій адміністративної відповідальності, уважаємо, що, по-перше, функції юридичної відповідальності слід визначати як цілеспрямований вплив юридичної відповідальності за допомогою встановлених у чинному законодавстві засобів на суспільні відносини, поведінку людей, мораль, правосвідомість, культуру для досягнення певного результату, по-друге, функції юридичної відповідальності слід поділяти на три види: 1) основні, 2) загальні, 3) додатково-класифікуючі, по-третє, виходячи з цього до функцій адміністративної відповідальності відносити такі функції: 1) виховну, 2) регулятивну, 3) превентивну, 4) карну і 5) відновлювальну.

Література

1. Трофимова М. П. Функции юридической ответственности: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — Саратов, 2000. — 22 с.
2. Липинский Д. А. Проблемы юридической ответственности / Под ред. Р. Л. Хачатурова. — С.Пб.: Юрид. центр Пресс, 2003. — 387 с.
3. Галаган И. А. Административная ответственность в СССР (государственное и материальное исследование). — Воронеж, 1970. — 198 с.
4. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. — М.: Юрид. лит., 1972. — 256 с.
5. Кандафарова И. С. Гражданско-правовая ответственность (основные положения): Монография. — О.: Астропринт, 1998. — 76 с.
6. Малеев Н. С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность. — М.: Юрид. лит., 1985. — 192 с.
7. Скакув О. Ф. Теория государства и права: Учебник. — Х.: Кодекс, 2000. — 704 с.
8. Агапов А. Б. Административная ответственность: Учебник. — М.: Статут, 2000. — 251 с.
9. Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине: Учеб. пособие. — Х.: Одиссей, 2004. — 272 с.
10. Крамник А. Н. Административно-деликтное право. Общая часть: Пособие для студ. вузов. — Мисск: Тессей, 2004. — 288 с.
11. Бахрах Д. Н. Административное право: Учеб. для вузов. — М.: БЕК, 1996. — 368 с.
12. Масленников М. Я. Административно-юрисдикционный процесс. — Воронеж, 1990. — 208 с.