

Мельник С. М.,
здобувач

Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

ФУНКЦІОНАЛЬНІ ТИПИ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ

Анотація. Стаття присвячена типології юридичної відповідальності в адміністративному праві на основі функціональних ознак. Здійснено описання функцій юридичної відповідальності, виділено ті функції, які можуть бути використані як типологічні характеристики, запропоновано відповідні типи юридичної відповідальності.

Ключові слова: юридична відповідальність, функції юридичної відповідальності, типологічні характеристики юридичної відповідальності, функціональні типи юридичної відповідальності.

Постановка проблеми. При здійсненні законопроектної діяльності майже завжди виникають питання про роль і місце юридичної відповідальності в механізмі правового регулювання в конкретних сферах суспільних відносин. Практично жоден закон не обходиться без норм, які встановлюють відповідальність за порушення його норм. Іноді це полягає просто у використанні відсилочних норм, а часто нормативні конструкції відповідальності містяться в самих законах. Відповідно це обумовлює інтерес науковців до різних аспектів юридичної відповідальності.

Проте ключовим питанням при цьому є те, яка функція покладається на юридичну відповідальність, які завдання передбачається вирішувати за допомогою її заходів. Власне від того, які будуть ці завдання, значною мірою залежить і те, яким чином будуть сформульовані підстави юридичної відповідальності, санкції, які будуть застосовуватись за відповідні порушення, а також, як буде виглядати процедура застосування відповідних санкцій. Відтак набуває актуальності питання виділення функціональних типів юридичної відповідальності, насамперед, в адміністративному праві, оскільки саме адміністративне право характеризується найбільшою кількістю видів регульованих за його допомогою відносин.

Мета статті. Отже, метою даної статті є виділення типів юридичної відповідальності в адміністративному праві за їх функціональною ознакою, що може стати у нагоді при здійсненні правотворчої діяльності.

Аналіз досліджень та публікацій. Питанням функцій юридичної відповідальності присвячено досить багато наукових праць. Традиційно вчені розглядають такі функції юридичної відповідальності, як каральна, охоронна, превентивна, виховна, компенсаційна тощо. Практично жодна наукова праця, присвячена загальним проблемам юридичної відповідальності, не обходить увагою питання її функцій. В останні роки в рамках науки адміністративного права з'явилися роботи, що розвивають вчення про функції, насамперед, адміністративної відповідальності. Зокрема обґрунтовані управлінська, публічно-сервісна та правозахисна функції адміністративної відповідальності. Проте питанням здійснення типології юридичної відповідальності за її функціональною ознакою у науковій літературі до цього часу значної уваги не приділялося.

Виклад основного матеріалу. Хоча юридична відповідальність використовується дуже часто, значних відмінностей у

підходах до визначення її функціонального призначення немає. Досі домінуючою є точка зору, відповідно до якої головною функцією юридичної відповідальності є охоронна, яка полягає в охороні переважної більшості видів суспільних відносин від протиправних посягань.

Часто підставою для існування такої точки зору є положення нормативно-правових актів, якими регламентуються відносини адміністративної відповідальності. Так, відповідно до статті 2 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП), законодавство про адміністративні правопорушення має завданням охорону суспільного ладу України, власності, соціально-економічних, політичних та особистих прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, установленого порядку управління, державного і громадського порядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції та законів України, поваги до прав, честі й гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством.

Проте охорона передбачає недопущення посягання на ті чи інші цінності. Якщо ж протиправне посягання вже відбулося, то стає цілком очевидним, що охоронна функція не була реалізована. В то же час правопорушення було виявлено, а особа, яка його вчинила зазнала відповідних обмежень внаслідок застосування до неї певних санкцій. Відтак тут треба розглядати якусь іншу функцію юридичної відповідальності.

У даному випадку можна вести мову про другу, досить розповсюджену точку зору стосовно наявності каральної функції юридичної відповідальності. Найчастіше ця функція приписується адміністративній відповідальності за КУпАП.

Відповідно до поширених поглядів адміністративну відповідальність відносять до каральних видів юридичної відповідальності [1, с. 130–131] поруч із відповідальністю кримінальною. На думку багатьох науковців, адміністративне стягнення має вираз у примусовому реагуванні на таке, що виникає, або вже виникло недозволене діяння у покаранні винного, тобто в застосуванні до нього стягнень у вигляді тих чи інших позбавлень, обмежень матеріального, морального, особистого характеру [2, с. 54–55]. Більш того, якщо в КУпАП міра адміністративної відповідальності має назву «адміністративне стягнення», то в Кодексі про адміністративні правопорушення РФ це має назву «адміністративне покарання».

Не відкидаючи повністю каральної складової у функціях юридичної відповідальності в адміністративному праві, слід звернути увагу на інший її бік. Один із основоположників українського і радянського адміністративного права О.Ф. Євтіхєєв відзначав, що за діючим радянським правом адміністративні стягнення застосовуються в трьох групах правовідносин: 1) за порушення нормативних актів адміністрації, 2) у справах так званого казенного управління і 3) у боротьбі з антисоціальними елементами. При цьому він зазначав, що область застосування адміністративних кар у справах казенного управління дуже широка [3, с. 500–502].

На тісний зв'язок юридичної відповідальності з функціями державного управління, зокрема такою, як контроль, звертає увагу О.Ф. Андрійко: «... Французьке *controle* утворилося від латинського префікса *contra*, що означає «проти», і слова *role*, яке означає виконання якоїсь дії. Отже, слово «контроль», окрім значення перевірки, нагляду з метою перевірки, у своєму змісті має також значення протидії чомусь небажаному. В такому контексті термін «контроль» слід розглядати як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, для виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки» [4, с. 11].

Зазначена ідея була розвинута й у інших працях вітчизняних дослідників. Так, наприклад, Д.М. Лук'янець у своїх працях обґрунтовує управлінську концепцію адміністративної відповідальності [5; 6]. У контексті зазначеної концепції адміністративна відповідальність розглядається як специфічний засіб реалізації примусового методу державного управління, який полягає в застосуванні до об'єкта управління у випадку невідповідності його поведінки вимогам, викладеним у законах, передбачених законом адміністративних стягнень [7, с. 61].

Власне зв'язок державного управління чи державного регулювання із юридичною відповідальністю підтверджується не тільки положеннями КУпАП, але й величезної кількості законів, які регламентують діяльність органів виконавчої влади.

Аналіз чинного адміністративного законодавства показує, що у переважній більшості випадків органи виконавчої влади, що здійснюють державне управління чи регулювання у самих різних сферах суспільних відносин, одночасно з контрольними повноваженнями наділяються адміністративно-юрисдикційними повноваженнями, тобто повноваженнями до притягнення до відповідальності підконтрольних їм суб'єктів. Наприклад, контрольні повноваження органів доходів і зборів передбачені Податковим кодексом України, законами України «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг», «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів», обумовлюють наявність у цих органів одночасно відповідних юрисдикційних повноважень щодо притягнення до юридичної відповідальності за правопорушення, які виявляються під час здійснення контрольними повноважень. Так само Антимонопольний комітет України наділений пов'язаними між собою контрольними та юрисдикційними повноваженнями відповідно до законів України «Про захист економічної конкуренції» та «Про захист від недобросовісної конкуренції», органи із захисту прав споживачів – відповідно до Закону України «Про захист прав споживачів», органи Державної прикордонної служби – відповідно до Закону «Про виключну морську (економічну) зону України» тощо.

Ще одна група функцій юридичної відповідальності пов'язана із поступовою зміною поглядів на роль держави у житті суспільства та переорієнтування з державоцентристської до людиноцентристської концепції влади.

Як відзначав відомий український вчений-адміністративіст В.Б. Авер'янов, треба радикально змінити ставлення до доктринального тлумачення поняття адміністративного права, а саме, розглядати її як галузь права, що регулює здебільшого не управлінські відносини між державними і недержавними публічно-владними органами з одного боку, і підвладними керуванню об'єктами – з іншого, а різноманітні взаємостосунки між цими органами і приватними особами щодо забезпечення першими необхідних умов для ефективної реалізації належних

приватним особам прав, свобод і законних інтересів. І лише як додаткова, тобто не першорядна (хоча і важлива) риса адміністративного права має враховуватись «управлінська» складова предмета регулювання цієї галузі права. Отже, в узагальненому вигляді адміністративне право – це аж ніяк не «управлінське право», а, умовно кажучи, «публічно-сервісне право», тобто право, яке спрямоване на обслуговування потреб та інтересів приватних осіб у їхніх стосунках з органами публічної адміністрації [8, с. 9–10].

Зазначена позиція знайшла своє відображення у так званій «публічно-сервісній концепції» адміністративної відповідальності, зміст якої полягає в тому, що вона, у випадках, передбачених законом, може виступати як засіб забезпечення виконання зобов'язань, що випливають із договорів та інших відносин, які не належать до державного управління [7, с. 66].

Публічно-сервісна концепція була розроблена Д.М. Лук'янцем на основі аналізу чинного КУпАП, але конструкції юридичної відповідальності в адміністративному праві набагато більше, тому розширений аналіз відповідних нормативно-правових актів дав можливість виділити ще одну важливу функцію юридичної відповідальності в адміністративному праві, а саме правозахисну.

При цьому реалізація правозахисної функції юридичної відповідальності в адміністративному праві, на думку дослідників, може проявлятися декількома способами:

- через реалізацію органами виконавчої влади адміністративної відповідальності як примусового методу державного управління, оскільки в окремих випадках метою державного управління у певній сфері як раз і є забезпечення прав і свобод громадян;

- через використання інституту адміністративної відповідальності для забезпечення окремих прав громадян у тих сферах, де державне управління не здійснюється, наприклад, у сфері виконання умов колективних договорів та угод;

- через механізм деліктного адміністративно-правового регулювання, тобто в тих випадках, коли відносини, пов'язані із забезпеченням прав громадян, регулюються тільки шляхом встановлення адміністративної відповідальності за певні правопорушення;

- опосередковано, через встановлення відповідальності за правопорушення, об'єктом яких виступають не самі права громадян, а інші цінності, внаслідок посягання на які створюється загроза порушення прав громадян;

- опосередковано, через забезпечення за її допомогою виконання законних вимог із боку різноманітних державних органів, які пов'язані з припиненням дій, що порушують права та свободи людини і громадянина;

- через сприяння забезпеченню формування матеріальної бази для реалізації певних прав громадян України [9, с. 423–437].

Але зазначені функції юридичної відповідальності в адміністративному праві, а саме каральна, охоронна, управлінська, сервісна чи правозахисна, значною мірою не відповідають вимогам до підстав типології. Тим більше, що управлінська, сервісна чи правозахисна функції є більшою чи меншою мірою похідними від функції каральної. Саме через застосування санкцій карального характеру переважно і досягається вплив на свідомість правопорушників, а відтак реалізуються й інші функції юридичної відповідальності.

Відтак можна запропонувати інший підхід до визначення функціональних типів юридичної відповідальності в адміністративному праві. Для цього розглянемо механізм дії юридичної відповідальності.

Найбільш детально, на нашу думку, описання феномену юридичної відповідальності з позицій філософського детермінізму було зроблено у працях Д.М. Лук'янца. Зокрема, він вважає, що з огляду на загальний закон причинності, нормативне регулювання повинно враховувати існування свободи волі індивіда, яке обумовлює його неоднозначне відношення до приписів правових норм. Особливістю нормативного регулювання можна вважати й те, що кожна норма, як причина, може викликати два види наслідків: її дотримання і недотримання. Але оскільки ланцюг причинення є безперервним, нормативна модель відповідних відносин має охоплювати обидва варіанти наслідків, тобто дві лінії подальшого розвитку подій.

У випадку дотримання приписів правової норми має місце однолінійний ланцюг причинення. В той же час, для випадків недотримання приписів правової норми має бути змодельований інший вид ланцюга причинення – дволінійний ланцюг причинення зі зворотнім зв'язком. Оскільки недотримання приписів правових норм (правопорушення) є соціально небажаним, наслідок недотримання повинен мати характер такої реакції, яка б впливала на причину і певним чином усувала її. В даному випадку зв'язок між причиною і наслідком розвивається за двома напрямками: від причини до наслідку, і від наслідку до причини. При цьому реалізація принципу причинності абсолютно відповідає необхідності подолання протиріччя між правомірною і протиправною поведінкою на користь правомірної [7, с. 112].

Далі Д.М. Лук'янець звертає увагу на механізм дії зворотного зв'язку у ланцюзі причинності. Само по собі вчинення правопорушення також може бути розглянуто як ланцюг причинності, частина якого виглядає таким чином: суб'єкт – діяння – шкода. Суб'єкт в результаті свого волевиявлення (причина) вчинює протиправне діяння (наслідок). У свою чергу це діяння (причина) викликає завдання шкоди певним інтересам або цінностям (наслідок). Загальним наслідком правопорушення має бути реакція, яка повинна мати характер впливу на один із трьох зазначених елементів, оскільки кожен з них може виступати опосередкованою причиною наслідку.

Реакція на шкоду, якщо вона має матеріальний характер, може виражатись у виникненні обов'язку суб'єкта компенсувати завдану шкоду. Реакція на діяння, якщо воно ще продовжується, може виражатись у діях, спрямованих на його припинення.

Але слід передбачити і можливість такої ситуації, коли шкода не має матеріального характеру, а діяння вже закінчилося. Залишається лише один елемент, на який може бути спрямована реакція, а саме суб'єкт. При цьому причина може бути усунена як способом ізоляції суб'єкта, так й іншими способами впливу на його волю, як елемент, що визначає діяльність людини. І що особливо важливо, суб'єкт завжди існує в часі на відміну діяння чи його наслідків.

Відповідно до такого підходу можна виділити і три типи відповідальності, а саме: карально-превентивний; карально-припинювальний та карально-компенсаційний.

Карально-превентивний тип відповідальності має місце в тих випадках, коли захід відповідальності передбачає застосування каральних санкцій, спрямованих на попередження вчинення цією особою відповідних протиправних діянь. Такі властивості, зокрема, притаманні відповідальності у вигляді штрафів, база обрахування яких не пов'язана із характеристиками об'єктивної сторони протиправного діяння. Найбільш відомими прикладами цього є штрафи, обчислю-

вані у неоподатковуваних мінімумах доходів громадян, мінімальних заробітних платах або просто у певній кількості грошових одиниць.

Карально-припинювальний тип відповідальності має місце, коли застосування каральних санкцій спрямована на припинення або обмеження правосуб'єктності особи, що вчинила протиправне діяння, а також вилучення у особи знарядь вчинення протиправних діянь. Такі властивості притаманні таким санкціям, як позбавлення права займатися певною діяльністю, позбавлення ліцензії, примусова ліквідація юридичної особи тощо. Про припинення в даному випадку йдеться у тому розумінні, що в результаті застосування відповідних санкцій особа втрачає можливість вчинювати протиправні діяння в силу припинення її правового статусу або позбавлення можливості це робити через відсутність відповідних знарядь.

Карально-компенсаційний тип відповідальності має місце тоді, коли санкція передбачає крім карального елемента, ще й елемент компенсаційний, тобто прив'язаний до розміру завданої протиправним діянням шкоди. Прикладом тут може служити застосування санкцій пропорційних розміру нанесеної шкоди.

Усі ці функціональні типи юридичної відповідальності можна проілюструвати на прикладі одного закону. Так, відповідно до статті 19 Закону України «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг» до суб'єктів господарювання, що реалізують для застосування у сферах, визначених цим Законом, реєстратори розрахункових операцій з числа включених до Державного реєстру реєстраторів розрахункових операцій, в конструкцію чи програмне забезпечення яких внесені зміни, не передбачені конструкторсько-технологічною та програмною документацією виробника, за рішенням відповідних органів доходів і зборів застосовується фінансова санкція у розмірі п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за кожний реалізований реєстратор розрахункових операцій. При цьому вартість реалізованої продукції повертається покупцю, а реалізована продукція підлягає конфіскації.

Перша санкція представляє собою прояв відповідальності карально-превентивного типу, друга – карально-компенсаційної, третя – карально-припинювальною.

Висновки. В результаті проведеного аналізу можна стверджувати, що функціональна ознака юридичної відповідальності може бути використана в якості типологічної характеристики, але з урахуванням місця відповідної функції в ієрархії функцій. Так, функціональними типами юридичної відповідальності в адміністративному праві можна вважати карально-превентивну, карально-припинювальну та карально-компенсаційну відповідальність.

Враховуючи важливість функціонального аналізу для створення нормативних конструкцій юридичної відповідальності в адміністративному праві, перспективним напрямком подальших досліджень можна вважати розробку практичних рекомендацій щодо розроблення законодавства з питань юридичної відповідальності на основі визначення її функцій у механізмі правового регулювання відповідних відносин.

Література:

1. Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). – М.: Изд-во МГУ, 1981. – 240 с.
2. Кодекс Украинской ССР об административных правонарушениях: Науч.-практ. коммент. / В.С. Анджиевский, Э.Г. Герасименко, Е.В. Додин и др. – К.: Изд-во «Украина», 1991. – 623 с.

3. Евтихийев А.Ф. Основы советского административного права / Антологія української юридичної думки. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова) та ін. Том 5: Поліцейське та адміністративне право / Упорядники: Ю.І. Римаренко, В.Б. Авер'янов, І.Б. Усенко; відп. редактори Ю.І. Римаренко, В.Б. Авер'янов. – К.: Видавничий дім «Юридична книга», 2003. – 600 с.
4. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. – К.: «Наукова думка». – 2004. – 300 с.
5. Лук'янець Д.М. Управлінські аспекти в концепції адміністративної відповідальності // Актуальні проблеми держави і права. Збірник наукових праць. – Одеса: Юридична література, 2003. – Вип.19. – С. 116–120.
6. Лук'янець Д.М. Теорія управління як концептуальне джерело адміністративної відповідальності / Підприємництво, господарство і право. – № 9. – 2005. – С. 10–14.
7. Лук'янець Д.М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання: Монографія / Лук'янець Д.М. – Суми: ВТД «Університетська книга», 2006. – 367 с.
8. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: необхідність переосмислення теоретичних постулатів // Актуальні проблеми держави і права. Збірник наукових праць. – Одеса: «Юридична література». – 2003. – Вип.19. – С. 8–12.
9. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Наукова думка, 2007. – 586 с.

Мельник С. Н. Функциональные типы юридической ответственности в административном праве

Аннотация. Статья посвящена типологии юридической ответственности в административном праве на основе функциональных признаков. Описываются функции юридической ответственности, выделяются те функции, которые могут быть использованы как типологические характеристики, предлагаются соответствующие типы юридической ответственности.

Ключевые слова: юридическая ответственность, функции юридической ответственности, типологические характеристики юридической ответственности, функциональные типы юридической ответственности.

Melnyk S. Functional types of legal liability in the administrative law

Summary. The article is devoted to typology of legal liability in administrative law on the basis of the functional features. The functions of legal liability are described, functions that can be used as typological characteristics are singled out, and corresponding types of the legal liability are suggested.

Key words: legal liability, functions of legal liability, typological characteristics of legal liability, functional types of legal liability.