

УДК 342.96.21

*О. М. Миколенко*, канд. юрид. наук, доцент, доцент  
Одеський національний університет імені І.І. Мечникова  
Кафедра кримінального права, кримінального процесу та криміналістики  
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

## ЦІЛІ, ЗАСОБИ І РЕЗУЛЬТАТ ЯК ЕЛЕМЕНТИ ФУНКЦІЙ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: ПОНЯТТЯ ТА СПІВВІДНОШЕННЯ

В статті розкривається зміст та співвідношення понять «цілі», «засоби» і «результат» як елементів більш загального поняття «функції адміністративного права», визначається вплив кожного елемента на загальну ефективність реалізації функцій адміністративного права.

**Ключові слова:** цілі адміністративно-правового регулювання, засоби адміністративно-правового регулювання, результат адміністративно-правового регулювання, функції адміністративного права.

**Постановка проблеми.** Традиційний розгляд в юридичній літературі функцій права як напрямків впливу права на суспільні відносини є застарілою конструкцією, яка втратила свої методологічні властивості. Категорія «напрямки» більш притаманна для характеристики дорожнього руху чи при формулюванні змісту програм, спрямованих на реформування певних сфер суспільного життя, але ця категорія вже не дає повного уявлення про сучасні потенційні властивості в цілому національного права та окремих його галузей, до якої відноситься і адміністративне право. Якщо лише заявити, що право, по-перше, повинно регулювати суспільні відносини (регулятивна функція), а, по-друге, охороняти врегульовані правом суспільні відносини (охоронна функція), то існування в такому значенні в юридичній науці поняття «функції адміністративного права» втрачає сенс. Такий підхід до функцій права не дає відповіді на багато актуальних для юридичної науки питань, наприклад, для чого, в якому обсязі та за допомогою яких правових засобів будуть врегульовані суспільні відносини? Чи буде таке правове регулювання ефективним та корисним для суспільства? У який спосіб найкраще буде захистити певні правовідносини? Які засоби при цьому будуть достатні для досягнення правопорядку в країні?

На поставлені вище питання можна відповісти лише тоді, коли поняття «функція права» набуде в юридичній науці свого конкретного змісту і почне не тільки орієнтувати нас за загальними напрямками (регулює чи охороняє), а й розкривати сутність тих правових процесів, які відбуваються в суспільстві, що не можливо без конкретизації цілей, засобів та результату як невід'ємних елементів поняття «функція права».

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Функції адміністративного права фрагментарно висвітлені в навчально-методичній літературі 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 видатних вчених України і зарубіжжя. Але комплексне дослідження, яке б об'єднувало в собі аналіз цілей, засобів та результату як елементів поняття «функції адміністративного права», в юридичній літературі відсутнє.

**Метою написання статті** є розкриття змісту та співвідношення понять «цілі», «засоби» і «результат» як елементів більш загального поняття «функції адміністративного права».

**Виклад основного матеріалу.** В юридичній літературі можна зустріти різні визначення функцій права чи функцій адміністративного права. Наприклад, функції права іноді визначають як найбільш істотні напрями і сторони його впливу на суспільні відносини, у яких розкривається загальнолюдська і класова природа та соціальне призначення права [1]. Ю. М. Старілов під функціями адміністративного права розуміє основні напрями правового галузевого впливу на суспільні відносини [2, с. 390]. Ю. М. Козлов визначає функ-

ції адміністративного права як основні напрями адміністративно-правового регулювання управлінських суспільних відносин [3, с. 68].

В. М. Протасов, при характеристиці концепцій юридичного процесу і правових процедур, пропонує загальне визначення поняття «функція». На його думку, функція – це та діяльність, той вплив, які повинна здійснювати та чи інша система (держава, право, державний орган, наука, теорія і ін.) щоб вирішити поставлені перед нею завдання, досягти своїх цілей [4, с. 27].

Цікавою з цього приводу є точка зору І. С. Канзафарової, яка вважає за доцільне (і в цьому суть запропонованого підходу) просто замінити категорію «функція» на три взаємопов'язані категорії – цілі, засоби і результат. Вчена пояснює такий підхід до поняття «функція» тим, що воно використовується у більшості сферах знань як інтуїтивно ясний, але формально невизначений термін, що дає можливість вкладати в його зміст різне смислове 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 ін.) [5, с. 25]. Саме тому І. С. Канзафарова пояснює недоцільність виділення в межах юридичних знань таких самостійних правових категорій як «функція галузі права» чи «функція юридичної відповідальності».

Вважаємо, що від поняття «функція» не слід повністю відмовлятися в юридичній науці. Пропонуємо його розглядати як єдність трьох самостійних понять – «цілі», «засоби досягнення цих цілей» та «результат, який був отриманий і який повинен відповідати поставленим цілям». Якщо результат не відповідає поставленим цілям, то функція вважається не реалізованою.

Отже, якщо погодитись з вище запропонованою концепцією поняття «функція», то по відношенню до адміністративного права виникає ціла низка питань, які потребують свого уточнення.

***По-перше, виникає необхідність уточнення співвідношення понять «цілі» та «функції», а разом з тим, понять «цілі адміністративного права» та «функції адміністративного права».*** Наприклад, В. О. Продаєвич зазначає, що найбільш розповсюджений недолік у визначеннях функцій юридичної відповідальності це ототожнювання понять «цілі юридичної відповідальності» і «функції юридичної відповідальності» [6, с. 60].

А. Н. Тарбагаєв в одній із своїх праць зазначає, що ціль об'єктивна, тому що обумовлюється умовами життя суспільства, і в той же час суб'єктивна, бо відображає інтереси суспільства і є ідеальним попереднім визначенням бажаного результату діяльності людей [7, с. 160]. З цим твердженням 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 ціль юридичної відповідальності чи, як в нашому випадку, ціль адміністративного права, із суб'єктивної категорії перетворюється в об'єктивну реальність, то мова вже йде не про цілі адміністративного права, а про функції адміністративного права, де простежується зв'язок між цілями, засобами і результатом як невід'ємними елементами поняття «функція». Тобто, мета завжди постає як категорія суб'єктивна, бо «йде» від людини чи групи людей. У свою чергу, наслідки у вигляді реально досягнутого результату чи неотриманого результату – це об'єктивна категорія, яка характеризує функцію любого правового явища (права, юридичної відповідальності, державного органу, тощо).

***По-друге, виникає необхідність уточнення співвідношення понять «цілі» та «засоби» як складових елементів поняття «функція».*** Досягнення цілей, тобто досягнення бажаного результату, можливе за допомогою відповідного правового інструментарію – правових засобів. У зв'язку з цим слід згадати співвідношення цілей і засобів, що пропонують філософія і соціологія права [8, с. 1006].

Існує два основних способи співвідношення цілі та засобів: співвідношення-об'єднання та співвідношення-протиставлення. В першому випадку ціль та засоби розглядаються як рівнозначні компоненти ціннісного континуума, підпорядкованого загальним нормам мо-

ралі та права. Між ними не допускаються аксіологічні розриви і тому блага, справедлива ціль неодмінно потребує для свого досягнення таких же благих та справедливих засобів. Будь-яка, навіть незначна суміш аморальності в змісті засобів відображається на цілі, позбавляючи її благородства та величчя.

Інший підхід припускає, що ціль та засоби є самостійними соціальними феноменами, котрі необов'язково підкоряти загальним нормативним критеріям. Їх здатність до автономного співіснування така, що вони можуть співвідноситися як етично-полярні опозиції. Подібний погляд припускає використання для досягнення благих цілей, аморальних і протиправних засобів, котрі в сенсі високого завдання нібито втрачають свої похмурі тони. В цьому аспекті згадується відома теза: «Ціль виправдовує засоби».

І перший, і другий способи співвідношення цілі і засобів трапляються в правовому регулюванні. Якщо в цілому характеризувати цілі та засоби правового регулювання в Україні, то помітимо, що на рівні таких об'єднань як публічне та приватне право, на рівні галузей права та правових інститутів цілі і засоби співвідносяться як співвідношення-об'єднання, тобто благі правові цілі та благі правові засоби.

Але на більш нижчому рівні, відносно конкретних ситуацій, випадків, об'єктів, правове регулювання вимушене для досягнення благих цілей використовувати правові, але обмежувальні засоби. Так, введення надзвичайного стану завжди пов'язано з тимчасовим, але суттєвим обмеженням прав і свобод людини та громадянина. Тому важливо не просто визначити цілі правового регулювання, а й підібрати таку сукупність правових засобів, яка б давала максимальний ефект при досягненні окресленої мети і при цьому відповідала загальним принципам права. Стабілізуючим же фактором у співвідношенні цілей правового регулювання та правових засобів є принципи права. Саме вони не дають правовим засобам перетворитися задля досягнення конкретної цілі у знаряддя насилля та руйнування [9, с. 359]. На жаль, і це простежується сьогодні в правовій системі України, склалася ситуація, коли принципи права декларуються в чинному законодавстві, але ними дуже часто нехтують при вирішенні конкретної юридичної ситуації. Тому принципи правового регулювання сьогодні не завжди відіграють роль стабілізатора у співвідношенні цілей правового регулювання та правових засобів. Дуже часто у наших політиків виникає спокуса за ради благих цілей застосувати аморальні і протиправні засоби.

Трапляються випадки, коли засоби, які на перший погляд здаються суспільно корисними, набувають свого аморального і протиправного характеру лише у прив'язці до цілей. Якщо ціль аморальна і протиправна, то і засоби її досягнення автоматично набувають аморального і протиправного характеру. Наприклад, в земельному законодавстві часто зустрічається термін «нецільове використання землі». Мова йде про використання земельної ділянки не за цільовим призначенням – будівництво житлового будинку на землях сільськогосподарського призначення, вирощування сільськогосподарської продукції на землях лісгосподарського призначення, тощо. Саме тому, будівництво житлового будинку та вирощування сільськогосподарської продукції набувають протиправного характеру, бо не відповідають тим цілям, для яких призначена земельна ділянка.

***І, по-третє, виникає необхідність уточнення поняття «результат» як складового елемента поняття «функція».*** Результат – це завжди факт об'єктивної дійсності, який свідчить про те, що цілі були або не були досягненні. Якщо результат повністю відповідає поставленим цілям, то слід констатувати, що функція була в повному обсязі реалізована. Коли ж результат частково співпадає з тими цілями, що були заявлені (задекларовані), то необхідно робити висновок, що функція була реалізована не в повному обсязі, а тому слід переглянути та відкоригувати:

- або цілі, які з якихось причин вже не відповідають реаліям сьогодення, а тому є хибними;
- або засоби, які не спроможні забезпечити бажаний результат.

Якщо результат взагалі не співпадає з тими цілями, що були заявлені (задекларовані), то це свідчить про те, що функція взагалі не була реалізована. У даному випадку необхідно встановити причини існування диспропорції між заявленими цілями та отриманим

результатом. Такі причини можуть бути як суб'єктивного (наприклад, непрофесіоналізм суб'єктів, які здійснюють правотворчу діяльність, і які безпосередньо визначали в чинному законодавстві цілі та правові засоби), так і об'єктивного характеру (стихійне лихо, агресія сусідньої держави і ін.). Дуже важливо щоб при наявності суб'єктивних причин у нералізації функції, суб'єкти, що відповідальні за це, несли або юридичну, або політичну, або громадську відповідальність. На жаль, в умовах правового нігілізму, який переповнив сучасне суспільство, добитися юридичної відповідальності таких осіб неможливо. Дієвими можуть бути політична (наприклад, відставка особи з політичної посади, програш політичної партії на виборах і ін.) і громадська відповідальності (наприклад, відставка особи з посади, яка є державним службовцем чи службовцем органів місцевого самоврядування, під тиском громадської думки). Але для їх реалізації необхідний ефективний громадський контроль (не куплений і штучно створений), а також цілеспрямований та масовий тиск на владу громадською думкою, що теж важко зробити в умовах, коли усі засоби масової інформації знаходяться у власності фінансових олігархів.

Легко помітити, що кожна із трьох запропонованих категорій, які складають зміст поняття «функція», тісно пов'язані між собою, що обумовлено наступними чинниками.

По-перше, ціль неможлива без результату. Немає цілей не спрямованих на досягнення певного результату. Тому кожна ціль як суб'єктивна категорія переслідує досягнення змін в об'єктивній реальності, тобто конкретного результату. При цьому ціль може залишитися лише мрією, якщо не передбачити певних засобів її досягнення, а також не почати їх реалізовувати у реальному житті.

По-друге, засоби без цілей позбавлені сенсу існування. Дуже часто так буває, що вам подарували річ, яку ви не знаєте як застосувати, бо ніяких планів щодо неї не було і не виникло після того, як ця річ опинилася у вашій власності. Закінчуються такі історії тим, що таку річ кладуть у підсобку і вона десятиліттями там припадає пилом, а потім викидають на сміття. Тобто існування любого засобу повинно бути підпорядковано одній або декільком цілям. При цьому, саме засоби забезпечують кінцевий результат щодо реалізації цілей. Тому вибір і підбір засобів повинен здійснюватися фахівцями в залежності від ситуації, що склалася на даний момент. У юриспруденції вибір засобів ускладнюється тим, що спочатку на законодавчому рівні визначається перелік можливих засобів, якими може користуватися суб'єкт правозастосовної діяльності. А вже потім, враховуючи конкретну ситуацію, що склалася, суб'єкт правозастосовної діяльності обирає із запропонованого переліку ті засоби, які, на його думку, максимально досягнуть бажаного результату. Сьогодні часто можна почути від суб'єктів правозастосовної діяльності нарікання на те, що мовляв той перелік правових засобів, які їм надав законодавець, є недостатнім щоб ефективно реалізовувати свої повноваження. І, навпаки, від суб'єкта правотворчої діяльності можна почути звинувачення у бік суб'єкта правозастосовної діяльності стосовно того, що мовляв він у своїй діяльності не використовує весь арсенал правових засобів, якими наділяє його законодавство. Тому важливо, щоб і на правотворчому, і на правозастосовному рівнях працювали фахівці, а краще професіонали.

По-третє, результат можливий тільки як наслідок застосування певних засобів. Без застосування цих засобів, цілі так і залишаться тільки бажаним чи запланованим результатом. До того ж, за результатами ми можемо оцінювати ефективність реалізації функції. Якщо результат повністю відповідає заявленим цілям, то функція ефективно реалізується. Якщо ж результат повністю або частково не відповідає заявленим цілям, то така функція не реалізується, що свідчить про необхідність перегляду заявлених цілей чи засобів їх досягнення.

**Висновки.** Таким чином, під функцією слід розуміти не «основні напрямки впливу», як це пропонується в юридичній літературі, а «відповідність отриманого результату поставленим цілям та використаним засобам». Тоді функції адміністративного права як галузі права можна визначити як відповідність правового стану, який склався у суспільстві в результаті адміністративно-правового регулювання, цілям та засобам адміністративно-правового регулювання (права, обов'язки, повноваження, санкції, гарантії, тощо).

## Список літератури

1. Судові та правоохоронні органи України [Текст]: навчальний посібник [для студентів вищих навчальних закладів] / А. П. Гель, Г. С. Семаков, С. П. Кондракова [та ін.] – К. : МАУП, 2004. – 272 с.
2. Старилев Ю. Н. Курс общего административного права [Текст]: в 3-х томах. Т. 1. / Ю. Н. Старилев. – М. : Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА–ИНФА – М), 2002. – 728 с.
3. Козлов Ю. М. Административное право [Текст]: учебник / Ю. М. Козлов. – М. : Юристъ, 2005. – 554 с.
4. Протасов В. Н. Основы общеправовой процессуальной теории [Текст] / В. Н. Протасов. – М. : Юридическая литература, 1991. – 144 с.
5. Канзафарова І. С. Теорія цивільно–правової відповідальності [Текст] / І. С. Канзафарова. – Одеса : Аст-ропринт, 2006. – 264 с.
6. Продасвич В. О. Місце адміністративної відповідальності в системі заходів адміністративного примусу [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / В. О. Продасвич; Інститут законодавства Верховної Ради України. – Київ, 2007. – 200 с.
7. Липинский Д. А. Проблемы юридической ответственности [Текст] / Д. А. Липинский; под ред. д-ра юрид. наук, проф. Р. Л. Хачатурова. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. – 387 с.
8. Бачинин В. А. Энциклопедия философии и социологии права [Текст] / В. А. Бачинин. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2006. – 1093 с.
9. Миколенко О. І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / О. І. Миколенко; Класичний приватний університет. – Запоріжжя, 2011. – 444 с.

Стаття надійшла 25.11.2016 р.

*А. Н. Миколенко*, канд. юрид. наук, доцент  
Одесский национальный университет имени И.И. Мечникова  
Кафедра уголовного права, уголовного процесса и криминалистики  
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

## ЦЕЛИ, СРЕДСТВА И РЕЗУЛЬТАТ КАК ЭЛЕМЕНТЫ ФУНКЦИЙ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА: ПОНЯТИЕ И СООТНОШЕНИЕ

### Резюме

В статье раскрывается содержание и соотношение понятий «цели», «средства» и «результат» как элементов более общего понятия «функции административного права», устанавливается воздействие каждого элемента на общую эффективность реализации функций административного права.

**Ключевые слова:** цели административно-правового регулирования, средства административно-правового регулирования, результат административно-правового регулирования, функции административного права.

*O. M. Mykolenko*, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor  
Odessa I.I. Mechnikov National University  
the Department of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminology  
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

## GOALS, AND ELEMENTS AND FUNCTIONS AS RESULT OF ADMINISTRATIVE LAW: CONCEPT AND RELATIONSHIP

### Summary

The article reveals the meaning and value concepts of “objectives”, “tools” and “results” as elements of a more general concept of “administrative law function” determined the impact of each element in the overall efficiency of the administrative functions of law.

**Key words:** purposes of administrative and legal regulation, administrative means of regulation, the result of administrative regulation, administrative law function.