

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРИМУС ЯК БЕЗЗАПЕРЕЧНИЙ МЕТОД ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

ADMINISTRATIVE COERCION AS THE UNDISPUTED METHOD OF IMPLEMENTATION OF STATE POWER

Дембіцька С.Л.,

*кандидат юридичних наук, асистент кафедри цивільного права та процесу
Навчально-наукового інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»*

У статті досліджуються методи управління, методи реалізації функцій держави. Розкривається особливе місце адміністративного примусу в державно-управлінській діяльності. Розглядаються методи впливу на поведінку громадян через адміністративний примус.

Ключові слова: метод, адміністративний примус, примус, метод державного управління.

В статье исследуются методы управления, методы реализации функций государства. Раскрывается особое место административного принуждения в государственно-управленческой деятельности. Рассматриваются методы воздействия на поведение граждан через административное принуждение.

Ключевые слова: метод, административное принуждение, принуждение, метод государственного управления.

This article examines methods of governance, the implementation of state functions. Reveals a special administrative coercion in state-management activity. Discusses methods of influence on the behavior of citizens through administrative enforcement.

Key words: method, administrative coercion, coercion, public governance.

Постановка проблеми. Поступовий курс на зміцнення державності в Україні, розвиток демократії, забезпечення прав і свобод громадян нерозривно пов'язані з особливим ставленням органів влади до громадян своєї держави, що полягає у правильному застосуванні заходів адміністративного примусу в разі вчинення неправомірних дій.

Актуальність роботи. Актуальною на сьогодні є проблема застосування такого методу управлінської діяльності, як адміністративний примус, дослідження та використання в рамках державного механізму спеціальних прийомів та методів шляхом застосування адміністративного примусу.

Стан дослідження. Адміністративний примус здавна досліджувався в різних аспектах у працях вчених-адміністративістів сучасної України, зокрема: В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, Т.О. Коломоець, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.І. Остапенко, О.Ф. Скакун та інших. Питання необхідності та доцільності застосування органами державної влади саме адміністративного примусу є предметом постійних дискусій у науці та практиці.

Мета роботи полягає у з'ясуванні використання державою необхідних прийомів та методів управління, порядку застосування адміністративного примусу як методу впливу державних органів на порушників у разі недотримання встановлених правил поведінки в суспільстві.

Виклад основних положень. Насильство як форма примусу тією чи іншою мірою притаманне будь-якому суспільству. Зазвичай воно розглядається як певного роду об'єктивна реальність соціального існування людини, яку суспільство повинно вміти

контролювати і придушувати. Вирішення проблеми примусу і насильства залежить від багатьох чинників. Так, держава повинна і застосовувати примус, і перешкоджати його неправомірному застосуванню. Під правом примусу зазвичай розуміють юридично забезпечену можливість застосовувати примусові заходи. Межі примусу, умови його застосування, правові відносини, що при цьому вникають, визначаються нормативно-правовими актами держави [1, с. 104].

Особливе місце в державно-управлінській діяльності посідають адміністративні методи, що містять у собі посади, прийоми, дії прямого й обов'язкового визначення поведінки і діяльності людей з боку відповідних управлінських компонентів держави. Їх ознаки: а) прямиий вплив державного органу або посадової особи на волю виконавців шляхом становлення їхніх обов'язків, норм поведінки і видання конкретних команд; б) односторонній вибір способу вирішення завдання, варіанту поведінки, однозначне вирішення ситуації, що підлягає обов'язковому виконанню розпоряджень; в) безумовна обов'язковість розпоряджень і вказівок, невиконання яких може тягнути різні види юридичної відповідальності [2, с. 250–251].

Традиційно в юридичній науці будь-яке визначення права містить вказівку на його обов'язкову ознаку – примусову забезпеченість з боку держави. Саме тому примус, який здійснює держава в межах та на засадах, чітко визначених законодавством, можна вважати засобом забезпечення правопорядку, дотримання вимог, визначених нормами права [3, с. 64].

Функції держави здійснюються у певних формах шляхом використання в рамках державного механізму спеціальних прийомів і методів. Правовими формами діяльності держави та її механізму є визначений законом порядок здійснення компетентними органами та особами юридично значущих дій, спрямованих на здійснення функцій держави [4, с. 85].

Саме визначення держави та її обов'язкові ознаки, зокрема наявність публічної влади, вже передбачають можливість для забезпечення досягнення своїх завдань легального використання нею різноманітних методів, способів впливу на свідомість та поведінку осіб, у тому числі й усупереч їх бажанням, якщо дії останніх не узгоджуються із загальнообов'язковими приписами. Особі надається нормативно-регламентована й гарантована можливість вільного вибору варіанту поведінки, однак у разі недотримання нею загальнообов'язкових приписів її дії створюють певну небезпеку (шкідливий вплив) для суспільства. З огляду на той факт, що такі випадки можуть мати непоодинокий, а можливо, й масовий характер, повинен існувати фактор стабілізації належної поведінки особи, забезпечення громадського порядку і взагалі розвитку держави. Таким фактором може й повинен виступати адміністративний примус, котрий застосовується на базі адміністративного переконання.

Отже, адміністративний примус є обов'язковим, об'єктивно обумовленим методом, способом здійснення державної виконавчої діяльності, фактором забезпечення громадського порядку, громадської безпеки, правопорядку в державі, недооцінювати роль якого в сучасних умовах не можна [5, с. 103].

Адміністративний примус завжди відрізнявся від інших видів державного примусу питомою вагою, високою мобільністю і здатністю адаптуватися до конкретних умов і потреб держави та права, що й зумовлювало підвищену зацікавленість учених-адміністративістів у поглибленому вивченні його потенціалу. Ще в XIX ст. І.Т. Тарасов та І.В. Андріївський трактували його як крайній захід, наданий виконавчій владі для застосування його у своїй діяльності [6, с. 62].

Примус є необхідним елементом соціальної організації. У докласовому суспільстві він базувався на авторитеті старійшин, вождів племен тощо, у класовому суспільстві – на владі держави. Примус найтіснішим чином пов'язаний із державною владою і визначає якість цієї влади. Будь-яка галузь містить у собі можливість застосування примусових заходів і у своїй регулюючій дії на суспільні відносини не може обійтися без державного примусу [7, с. 158].

Примус допускає заперечення волі підвладної особи і зовнішній вплив на її поведінку. Невиконання розпорядження владного (керуючого) суб'єкта зумовлює тиск останнього на майнову, моральну, організаційну, фізичну сферу підвладної особи з метою перетворення її волі таким чином, щоб забезпечити підпорядкування волі керівника [8, с. 440].

Отже, примус – це примушування до виконання дій під загрозою, що може полягати в позбавленні

волі, застосуванні сили тощо [9]. Примус – натиск із чийогось боку, примушування [10].

Метод (від грецького *methodos* – шлях до чого-небудь, простежування, дослідження) – це «шлях, спосіб, прийом практичного здійснення чого-небудь» [11, с. 200], «свідомі систематичні й послідовні дії, що ведуть до досягнення якої-небудь мети» [12, с. 344], «спосіб досягнення мети, сукупність прийомів та операцій теоретичного або практичного освоєння дійсності, а також людської діяльності, організованої певним чином» [13, с. 499].

Метод регулювання суспільних відносин, характерний для тієї чи іншої галузі права, неможливо прирівнювати до одного з юридичних засобів впливу. Адже він розуміється як поєднання юридичних засобів впливу на суспільні відносини і розкриває: а) порядок встановлення прав і обов'язків; б) ступінь визначеності наданих прав і «автономності» дії її суб'єктів; в) взаємне положення суб'єктів правовідносин; г) наявність або відсутність конкретного юридичного між суб'єктами прав і обов'язків; д) шляхи і засоби забезпечення встановлених суб'єктивних прав [14, с. 256].

Учені по-різному визначають і класифікують методи реалізації функцій держави. Один із перших дослідників методів здійснення функцій держави М.В. Черноголовкін, не визначаючи методи здійснення функцій держави, вважав, що вони містяться у собі, по-перше, спільні для всіх його головних функцій та, по-друге, методи, притаманні окремим функціям або їх групам. До загальних методів він відносив переконання та примус. Для методу примусу є обов'язковим підкорення поведінки волі індивідів не власній волі, а волі держави, у разі переконання такого підкорення немає [15, с. 192].

Так, на думку С.В. Ківалова, серед методів адміністративного права виокремлюють імперативний і диспозитивний, при цьому перший «поступово віддає частину свого впливу іншому». Окрім загальних методів, для адміністративного права є характерним і наявність «спеціальних методів – субординації, координації та реординації» [16, с. 10].

Н.М. Мироненко під методами управління розуміє способи або засоби досягнення поставлених управлінських цілей, що визначають складову управління. Він розрізняє методи організації та методи діяльності органів управління. Методи діяльності поділяються ним на загальні (застосовуються під час здійснення всіх функцій) і спеціальні (застосовуються під час здійснення окремих функцій). До загальних методів Н.М. Мироненко відносить переконання, примус, методи регулювання, загального керівництва та безпосереднього управління. За механізмами впливу на керовані об'єкти вони поділяються на методи прямого і непрямого впливу (адміністративні та економічні), за силою впливу – на методи видання правових актів та організаційні [17, с. 617].

У загальному розумінні метод – це спосіб чи прийом здійснення чого-небудь. Ю.Н. Старілов вважає, що «метод управління представляє собою правовий засіб, який використовується для досяг-

нення цілей, вирішення задач та здійснення функцій державної управлінської діяльності. Категорії форми та метода управління необхідно розглядати у нерозривному зв'язку». Традиційно виділяється два універсальних методи публічного управління: переконання та примусу. Саме ці методи у своєму взаємозв'язку становлять механізм (систему засобів) держави, який забезпечує відповідний порядок функціонування суспільства загалом та правову поведінку громадян. Якщо поведінка або дії фізичних чи юридичних осіб не відповідають вимогам нормативно-правових актів, уповноважені органи та посадові особи мають право використовувати примусові засоби [18, с. 227].

Слід погодитись з авторами підручника «Адміністративне право України» за редакцією Ю.П. Битяка, які під методом розуміють спосіб або засіб досягнення поставленої мети, а під адміністративно-правовими методами – способи та прийоми безпосереднього і цілеспрямованого впливу виконавчих органів (посадових осіб) на підставі закріпленої за ними компетенції, у встановлених межах та відповідній формі на підпорядковані їм органи та громадян. Унаслідок того, що одні методи мають загальний характер, притаманний усім видам державної діяльності, всім державним органам, а інші – лише окремим із них, методи управління поділяються на загальні та спеціальні. До загальних ці автори відносять методи переконання та примусу, адміністративного та економічного впливу, нагляду та контролю, прямого та непрямого впливу, регулювання, керівництва та управління. При цьому вони вважають переконання та примус універсальними методами [19, с. 148].

Отже, ми вважаємо, що адміністративний примус, як складовий державного, слід розглядати як одну з невід'ємних складових здійснення державної влади. Примус є наслідком певної поведінки різних соціальних суб'єктів, поведінки, яка відхиляється від вимог правових норм, становить загрозу відносинам, що цими нормами регулюються й охороняються, і застосовується з метою усунення такої протиправної поведінки.

Під методами впливу розуміють способи дії на процеси (динаміку) та систему (статіку) управління. Методи впливу, що обумовлюють належну поведінку колективів та окремих людей в процесі управління, розрізняються стимулами, котрі спонукають до певних дій. Загальними методами впливу на поведінку людей є примус. Адміністративний примус застосовується уповноваженими на те органами та посадовими особами. Його метою є забезпечення законності, державної дисципліни, правопорядку. Отже, адміністративні методи забезпечують прямий вплив суб'єкта управління на керований об'єкт. Вони характеризуються підпорядкуванням волі керованого волі керівника за схемою «влада-підпорядкованість» [20, с. 46].

Влада через норми права здійснює примус і цей примус є невід'ємною рисою права, неодмінна і фундаментальна умова права в будь-якому суспіль-

стві – це легітимне застосування фізичного примусу з боку суспільного уповноваженого органу. Неможливо виконувати право і дотримуватись його без публічних, демократичних органів примусу, без органів, які будуть це право захищати, відтворювати. У цьому разі таким суб'єктом виступає держава (або влада). У державі наявні органи (звичайно, якщо держава досконала) публічного примусу і влади, через які вона проваджує право в суспільство, регулює відносини між людьми лише правом і тільки ним. Характер взаємовідносин влади і права може залежати також від того, яка в країні за своїм режимом встановлена влада. Якщо влада свавільна, вона обходиться без права, якщо влада організована, то право є її обов'язковим атрибутом [21, с. 58].

Ознаками адміністративного примусу є: 1) він є об'єктивно необхідним методом, цілеспрямованим способом поведінки, набором певних дій і засобів, які повторюються й сприяють вирішенню завдань соціального, державного управління, застосовуються на базі переконання у сфері реалізації виконавчо-розпорядчої діяльності держави.

2) він має офіційний, державно-владний характер, застосування його здійснюється лише від імені держави уповноваженими державними органами та їх посадовими особами в процесі реалізації ними державно-владних повноважень, звідси й впливає характер примусової діяльності [22, с. 112].

Примус, як уявляється, є додатковим методом державного управління, що являє собою психологічний чи фізичний вплив державних органів або посадових осіб (суб'єктів управління) на певних осіб (об'єкти управління) з метою змушення виконувати приписи правових норм. Такий метод державного управління проявляється в двох формах: судовій та адміністративній та ґрунтується на авторитеті держави і силі закону. Метод примусу спрямований на вироблення окремих форм поведінки, а також підтримання суспільної дисципліни [23, с. 204].

Таким чином, невід'ємною складовою системи методів державного управління суспільством є метод примусу. Вказаний метод належить до найбільш жорстких та незаперечних засобів впливу, тому в діяльності органів управління та їх посадових осіб примус застосовується, як правило, у поєднанні з іншими управлінськими прийомами [24, с. 215].

Висновок. Серед адміністративних методів застосування саме адміністративного примусу органами державної влади справді є необхідним, адже за відсутності владних методів управлінської діяльності в суспільстві пануватимуть хаос, безвладдя і свавілля. Адміністративний примус у цілому здійснює завдання охорони, розвитку і зміцнення нормальних управлінських відносин, викорінення правопорушень, усунення їх наслідків, які можуть завдати шкоди суспільним або державним інтересам. Він є правовим засобом захисту суспільних відносин від протиправних дій, відновлення правомірного стану, забезпечення можливості практичної охорони громадського порядку, а також покарання винних осіб, які скоїли адміністративні правопорушення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Тимошенко В. Примус як мотив поведінки / В.Тимошенко // Право України. – 2007. – № 6. – С.104–107.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. / Г.В. Атаманчук. –2-е изд. – М. : Омега-Л, 2004. – 580с.
3. Коломоєць Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід, та практика реалізації : [моногр.] / Коломоєць Т.О. – Запоріжжя: Поліграф, 2004. – 404 с.
4. Загальна теорія держави і права / [Л.Л. Богачова, О.В. Петришин, В.Д. Ткаченко та ін.]; за ред. М.В. Цвіка. – Х. : Право, 2002. – 432 с.
5. Коломоєць Т.О. Адміністративний примус як метод реалізації виконавчої влади в Україні в контексті здійснення адміністративної реформи //Актуальні проблеми державотворення в умовах адміністративної реформи: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 11–12 квітня 2003р.). – Запоріжжя : Юридичний ін-т МВС України, 2003. – С. 102–106.
6. Сошникова Ю.О. Адміністративний примус як вид державного (публічного) примусу// Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2013. –Вип.3. – Т.2. – С. 61–66.
7. Іванський А.Й. Фінансово-правова відповідальність та фінансово-правовий примус // Науковий вісник Дніпропетровського університету внутрішніх справ. – 2010. – № 4. – С.157–166.
8. Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. –М. : Издательская группа НОРМА ИНФРА, 2000. – 640 с.
9. Тлумачний словник українських термінів. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.lisacoft.com.ua/index.php/component/lisa/href.
10. Академічний тлумачний словник української мови. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : eslovyk.com/.
11. Толковый словарь русского языка / под ред. Проф. Д.Н.Ушакова. – М. : Гос.изд-во иностр. и национ.словарей, 1938. – Т.П. – 1040 с.
12. Івченко А.О. Тлумачний словник української мови: близько 7000 словн. ст. /А.О.Івченко худож.-оформл. І.В.Осипов. – Х. : Фоліо, 2005. – 766 с.
13. Большой энциклопедический словарь: философия, социология, религия, эзотеризм, политэкономия / главн. науч. ред. и сост. С.Ю. Солодовников. – Мн. : МФЦП, 2002. – 1008 с.
14. Кельман М.С. Загальна теорія права: [підручник] // М.С. Кельман, О.Г.Мурашин. – К. : Кондор, 2002. – 353 с.
15. Черноголовкин Н.В. Теория функций социалистического государства // Н.В. Черноголовкин. – М. : Юрид. лит., 1970. – 215 с.
16. Административное право Украины: [учебник] / [под. общ. ред. С.В. Кивалова]. –Х. : Одиссей, 2004. –880с.
17. Методи управління // Юридична енциклопедія: у 6т. / ред. кол.: Ю.С.Шемшученко (відп. ред.) та ін. –К. : Укр.енцикл., 2002. – Т. 3. – 718 с.
18. Стариллов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3т.: Т.П: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция / Ю.Н. Стариллов. – М. : Издательство Норма (Издательская группа НОРМА– ИНФРА. М). – 2002. – 600 с.
19. Адміністративне право України / за ред.Ю.П. Битяка. – Х. : Право, 2001. –528 с.
20. Ортинський В.Л., Кісіль З.Р., Ковалів М.В. Організаційні засади регулювання управлінської діяльності в органах внутрішніх справ України: Навчально-методичний посібник. – Львів, Львівський державний університет внутрішніх справ, 2006. – 248 с.
21. Іваницький А.М. Співвідношення понять влади і права // Актуальні проблеми юридичної науки: Одинадцять осінні юридичні читання: Збірник тез Міжнародної наукової конференції (м. Хмельницький, 23–24 листопада 2012 року): у 4-х част. – Частина перша. – Хмельницький: Видавництво Хмельницького університету управління та права, 2012. – С. 57–59.
22. Дараганова Н.В. Адміністративне право України: навчальний посібник. – К.: ВНЗ «Національна академія управління», 2013. – 272с.
23. Кісіль З.Р. Адміністративне право : навч. посіб. / Кісіль З.Р., Кісіль Р.В. –3-те вид. –К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. – 696 с.
24. Дембіцька С.Л. Застосування адміністративних стягнень як засобу покарання правопорушників // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 2. –С. 213–216.