

ПОНЯТТЯ ТА ХАРАКТЕРНІ РИСИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ

THE NOTION AND FEATURES OF ADMINISTRATIVE COERCION IN ADMINISTRATIVE LAW

Фатхутдінов В.Г.,

доктор юридичних наук, доцент

Головне управління Пенсійного фонду України у Київській області

Автором визначено, що адміністративний примус є різновидом державного примусу, що застосовується уповноваженими на те суб'єктами владних повноважень відносно фізичних та юридичних осіб з метою попередження, припинення правопорушень і застосування заходів відповідальності до винних в їх учиненні. Виокремлено характерні ознаки адміністративного примусу. Стверджується, що головним призначенням зазначених заходів є недопущення антигромадських діянь, припинення протиправної поведінки, а отже, недопущення настання або зменшення шкідливих наслідків, притягнення винних осіб до відповідальності.

Ключові слова: безпека, громадська безпека, національна безпека, захищеність, національні цінності.

Автором определено, что административное принуждение является разновидностью государственного принуждения, применяемого уполномоченными на то субъектами властных полномочий относительно физических и юридических лиц с целью предупреждения, пресечения правонарушений и применения мер ответственности к виновным в их совершении. Выделены характерные признаки административного принуждения. Утверждается, что главным назначением указанных мероприятий является недопущение антиобщественных деяний, прекращение противоправного поведения, а следовательно, цель – не допустить наступления или уменьшения вредных последствий, привлечение виновных лиц к ответственности.

Ключевые слова: безопасность, общественная безопасность, национальная безопасность, защищенность, национальные ценности.

The author determines that administrative coercion is a form of state coercion, which is used by the authorities authorized by the subjects of power in relation to individuals and legal entities for the purpose of prevention, termination of offenses and application of measures of responsibility to the perpetrators in their execution. The distinctive features of administrative coercion are singled out. It is argued that the main purpose of these measures is to prevent anti-social acts, to stop the unlawful conduct, and, therefore, to prevent the occurrence or reduction of harmful consequences, to bring the perpetrators to justice.

Key words: security, public safety, national security, security, national values.

Постановка проблеми. Концептуальні засади адміністративного примусу безпосередньо впливають із положень, передбачених Декларацією про поліцію та Європейським кодексом поліцейської етики [1]. Метою поліції є сприяння безпеці та зменшення кількості випадків громадських заворушень; зниження рівня злочинності й тяжкості злочинів; сприяння здійсненню правосуддя таким чином, щоб підтримувати довіру населення до закону.

Служіння суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку як головна мета створення поліції в Україні передбачає, що рівень цієї діяльності має відповідати сучасним вимогам розвитку суспільства. Значення Національної поліції України полягає в тому, що вона є центральним органом виконавчої влади з реалізації державної політики в цих сферах.

Працівникам правоохоронних органів як поліції зарубіжних країн, так і поліції України під час виконання службових завдань з охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки доводиться застосовувати заходи адміністративного примусу як один із різновидів державного примусу. За таких умов питання правового забезпечення застосування поліцейськими цих заходів набуває особливої актуальності.

Аналіз останніх досліджень. Окремі питання поняття громадської безпеки, національної безпеки були предметом дослідження Коломієць В.Ф., Басова А.В., Ліпкана В.А., Ольховського Є.Б. та ін.

Виклад основного матеріалу. Серед інших видів державного примусу адміністративний примус характеризується здатністю адаптуватися до різноманітних умов життєдіяльності суспільства, оскільки застосовується суб'єктами владних повноважень не одне століття. Це пов'язано, передусім, із тим, що в адміністративному законодавстві закріплено широке коло заходів примусу, здатних адаптуватися до вимог, що висуваються суспільством. Завдяки їм захищаються суспільні відносини різних галузей права: адміністративного, цивільного, трудового та інших.

Питанню правової природи й ознак адміністративного примусу в юридичній літературі приділено значну увагу.

Формування вітчизняної доктрини інституту адміністративного примусу пов'язують із появою в незалежній Україні праць О.М. Бандурки, Є.О. Безсмертного, Ю.П. Битяка, В.В. Зуй, Д.П. Калаянова, В.К. Колпакова, О.С. Фролова, В.К. Шкарупи. Фундаментальними із цієї проблеми є дослідження А.Т. Комзюка, в якому сформульовано теорію адмі-

ністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції, а також Т.О. Коломоєць, де окреслено теоретичні засади нормативної основи та процедури застосування адміністративного примусу в публічному праві України. Значний внесок у вдосконалення поняття адміністративного примусу зробили й інші вчені-адміністративісти.

Водночас слід констатувати, що в чинному законодавстві відсутнє визначення поняття «адміністративний примус», що призводить до відповідної полеміки серед науковців стосовно його змісту та призначення.

Єдності думок із цього питання вчені не досягали через неоднотайність поглядів щодо окремих ознак адміністративного примусу. Зокрема, на думку одних фахівців, його застосування – це результат реалізації державно-владних функцій, яка є винятковою прерогативою органів державного управління. Водночас вони зазначають, що іноді такі повноваження застосовують суди, громадські організації та їхні уповноважені представники. Інші науковці пов'язують застосування заходів адміністративного примусу лише з учиненням адміністративного проступку. Натомість їх опоненти стверджують, що не можна заперечувати існування факту застосування примусових заходів і в разі відсутності проступку, зокрема для їх попередження тощо. Але на сучасному етапі розвитку адміністративно-правової науки простежується тенденція до майже одноманітного сприйняття сутності та особливостей адміністративного примусу, про що свідчать сучасні позиції науковців з цього питання [2, с. 238].

Наприклад, В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко визначають його як владне, здійснюване в односторонньому порядку та передбачених правовими нормами випадках застосування від імені держави до суб'єктів правовідносин, по-перше, заходів попередження, по-друге, заходів припинення правопорушень, по-третє, заходів відповідальності за порушення нормативно-правових установлень [3, с. 190]. На думку З.С. Гладуна, це – особливий вид державного примусу, який полягає в застосуванні суб'єктами державного управління (правомочними державними органами чи посадовими особами) передбаченої нормами адміністративного права системи примусових заходів (психологічного чи фізичного характеру) щодо підконтрольних їм об'єктів у зв'язку з учиненням неправомірних дій (адміністративних проступків) останніми [4, с. 92]. Майже ідентичне визначення пропонують Л.Р. Біла [5, с. 209] та В.К. Шкарупа [6, с. 90–91].

У своєму дослідженні С.Г. Стеценко тлумачить адміністративний примус як «вид державного примусу, що застосовується відповідними державними органами (посадовими особами) до фізичних та юридичних осіб з метою запобігання, припинення правопорушень і притягнення винних до відповідальності» [7, с. 177].

Здійснивши ґрунтовне дослідження адміністративного примусу в публічному праві, Т.О. Коломоєць дійшла висновку, що «адміністративний примус

варто сприймати як особливий, комплексний, поліструктурний різновид державно-правового примусу, тобто визначений нормами публічного права спосіб офіційного фізичного або психологічного впливу уповноважених державних органів, а в деяких випадках і громадських організацій, на фізичних та юридичних осіб у вигляді особистих, майнових, організаційних обмежень їх прав, свобод та інтересів у разі вчинення цими особами протиправних діянь (у сфері відносин публічного характеру) або в умовах надзвичайних обставин у межах окремого, економічного, спрощеного, оперативного адміністративного провадження для досягнення багатоаспектної ретро-перспективної мети (превенції, припинення протиправних діянь, забезпечення провадження в справах про правопорушення, притягнення винних осіб до відповідальності, попередження та локалізації наслідків надзвичайних ситуацій)» [8, с. 16].

Критично оцінюючи запропоновані вченими визначення розглядуваного поняття, Р.С. Мельник пропонує власне: застосування передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу до правозобов'язаних суб'єктів, які піддаються дії негативних наслідків морального, особистісного, майнового, організаційного чи іншого характеру, з метою попередження чи припинення протиправних дій, подолання їх шкідливих наслідків, покарання за вчинення правопорушень, а також забезпечення громадського порядку та громадської безпеки [9, с. 5].

Порівнюючи адміністративний примус із судовим і громадським, Ю.П. Битяк виокремлює такі його специфічні ознаки [10, с. 132]: 1) адміністративний примус використовують у державному управлінні для охорони суспільних відносин, що виникають у цій сфері державної діяльності; 2) механізм правового регулювання адміністративного примусу встановлює підстави й порядок застосування відповідних примусових заходів; 3) порядок застосування примусових заходів здебільшого регулюють норми адміністративного права, що включають норми законодавства, або адміністративно-правові норми актів виконавчих органів; 4) застосування адміністративного примусу – це результат реалізації державно-владних повноважень органів державного управління і лише у виключних законодавчо передбачених випадках такі засоби можуть застосовувати суди (судді); 5) адміністративний примус використовують для запобігання вчиненню правопорушень, припинення адміністративних проступків, притягнення до адміністративної відповідальності.

На думку А.Т. Комзюка, заходи адміністративного примусу:

1) завжди поєднані з активним використанням численних виховних засобів, активним формуванням правосвідомості, нетерпимого ставлення до антигромадських вчинків;

2) використовуються у відносинах управлінського характеру, тобто в процесі адміністративної діяльності;

3) можуть застосовуватись не лише у зв'язку з учиненням правопорушень, що є характерним для

інших видів державного примусу, а й у разі їх відсутності – коли їм необхідно запобігти або забезпечити громадський порядок і громадську безпеку;

4) за змістом значно ширші, ніж адміністративна відповідальність (адміністративна відповідальність є частиною адміністративного примусу);

5) застосовуються незалежно від волі суб'єкта, часто з можливістю використання для його реалізації інших примусових методів [11, с. 212].

Таким чином, адміністративний примус є різновидом державного примусу, що застосовується уповноваженими на те суб'єктами владних повноважень відносно фізичних та юридичних осіб з метою попередження, припинення правопорушень і застосування заходів відповідальності до винних в їх учиненні.

Адміністративний примус характеризується такими ознаками:

1) це вид державного примусу, якому притаманні всі ознаки останнього (правозастосовна діяльність, яка покликана забезпечити захист правопорядку та реалізується в межах правоохоронних відносин);

2) на відміну від інших видів державного примусу, які за своєю сутністю зазвичай рівнозначні відповідному виду юридичної відповідальності (наприклад, кримінально-правовий примус практично цілком збігається з кримінальною відповідальністю), адміністративна відповідальність за змістом є вужчою та становить одну зі складових адміністративного примусу;

3) застосовується у сфері публічного адміністрування, відносини якого регулюються переважно нормами адміністративного права та поширюються на сферу публічного управління, адміністративного судочинства, застосування заходів відповідальності за порушення нормативно-правових актів тощо;

4) застосовується на підставі норм як матеріального, так і процесуального права, закріплених у законах та численних підзаконних актах різного рівня (наприклад, Кодексі України про адміністративні правопорушення, Правилах застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку, затверджених постановою Ради Міністрів УРСР від 27 лютого 1991 року № 49);

5) є формою реалізації владних повноважень;

6) застосовувати його правомочні не всі представники публічної адміністрації, а лише ті, за якими таке право закріплено нормативно;

7) застосовується широким колом представників публічної адміністрації, де чільне місце з найбільш широкими повноваженнями посідають органи виконавчої влади. Водночас заходи адміністративного примусу застосовуються також іншими державними органами (наприклад, Національним банком України, судами), а також недержавними утвореннями та їх представниками (наприклад, виконавчими органами місцевого самоврядування, адміністративними комісіями при виконкомах рад). Тому заходам адміністративного примусу притаманний переважно позасудовий порядок їх застосування;

8) застосовується суб'єктами не дисциплінарної, а функціональної влади за відсутності відносин службового підпорядкування;

9) застосовується як до фізичних, так і юридичних осіб, інших колективних суб'єктів, обмежуючи права та свободи громадян й організацій у випадках, безпосередньо передбачених чинним законодавством. Причому заходи адміністративного примусу застосовують як до конкретних громадян або підприємств, так і неперсоніфіковано;

10) реалізується за допомогою заходів психічного, фізичного, матеріального або іншого визначеного нормою права впливу на свідомість і поведінку громадян, а також організаційного впливу на юридичних осіб;

11) здебільшого адміністративний примус має свою процесуальну форму й здійснюється за допомогою правозастосовних актів;

12) має різні цілі, зокрема попередження правопорушень і шкідливих наслідків різноманітних надзвичайних ситуацій, припинення вчиненого адміністративного правопорушення (а іноді й злочину), забезпечення притягнення винної особи до відповідальності із застосуванням відповідних санкцій тощо.

Неоднозначне тлумачення поняття та змісту адміністративного примусу зумовило плюралізм думок щодо поділу його на види. Класифікація заходів адміністративного примусу має вагоме теоретичне й практичне значення. Під час її здійснення з'ясовується сутність окремих заходів цього примусу, їх підстав і мета застосування, виявляються недоліки правового регулювання. Підставами розмежування цих заходів учені вважають низку факторів, що впливають на їх застосування. Як неодноразово зазначали в юридичній літературі, класифікація, що ґрунтується на міцній науковій основі, дає змогу визначити місце й роль певного заходу примусу в системі заходів охорони суспільних відносин, що є досить важливим для нормативного їх закріплення.

У процесі наукових дискусій (О.Є. Луньов, Г.І. Петров, С.С. Студенікін, О.М. Якуба, Ц.А. Ямпольська та ін.) було розроблено декілька підходів до класифікації заходів адміністративного примусу. Одним із перших є варіант, згідно з яким усі заходи адміністративного примусу поділяються на дві великі групи: адміністративні стягнення та інші заходи адміністративного примусу.

Автором найбільш визнаної сучасної класифікації заходів адміністративного примусу є М.І. Єропкін. На думку І.С. Гриценка, саме він зробив перший крок щодо відходу від описових позицій у вивченні інституту адміністративного примусу, вдавшись до системного аналізу таких категорій, як «адміністративні стягнення», «заходи адміністративного припинення» та «заходи адміністративного попередження».

В юридичній літературі існують різні погляди як щодо кількості видів адміністративного примусу, так і стосовно назв окремих його груп. Так, Д.М. Бахрах поділяє заходи адміністративного примусу на три види: адміністративно-відновні, заходи адміністративного припинення й адміністративні стягнення.

Власну класифікацію заходів адміністративного примусу запропонувала Т.О. Коломоєць. На *першому етапі*

залежно від фактичних підстав вона виокремила такі її підсистеми: а) заходи адміністративного примусу, пов'язані з протиправними діяннями; б) заходи адміністративного примусу, застосування яких не пов'язане із протиправними діяннями.

На *другому етапі* залежно від мети застосування заходи, пов'язані з протиправними діяннями, поділено на заходи: а) відповідальності за порушення приписів; б) адміністративного припинення.

Примусові заходи, не пов'язані з протиправними діяннями, Т.О. Коломєць поділяє на дві групи: а) пов'язані з надзвичайними ситуаціями; б) адміністративно-попереджувальні. На *третьому етапі* заходи адміністративного припинення залежно від характеру дії поділено на: а) власне заходи адміністративного припинення; б) заходи адміністративно-процесуального примусу [8, с. 135–136].

Класичним і таким, що найбільш повно відображає сутність і призначення заходів адміністративного примусу, є їх тричленний поділ за способом адміністративно-правового забезпечення правопорядку або «розміщення» цих заходів щодо протиправної дії:

- 1) заходи адміністративного попередження;
- 2) заходи адміністративного припинення;
- 3) заходи відповідальності, що застосовуються за порушення норм права в адміністративному порядку.

Відповідно до цього головним призначенням зазначених заходів є недопущення антигромадських діянь, припинення протиправної поведінки, а отже, недопущення настання або зменшення шкідливих наслідків, притягнення винних осіб до відповідальності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Європейський кодекс поліцейської етики. URL: <http://polis.osce.org/library/f/2687/1492/CoE>.
2. Курс адміністративного права України: підручник / [В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух та ін.]. 2-ге вид., переробл. і доповн. Київ: Юрінком Інтер, 2013. 872 с.
3. Колпаков В.К. Адміністративне право України. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
4. Гладун З.С. Адміністративне право України. Тернопіль: Карт-бланш, 2004. 579 с.
5. Административное право Украины / под общ. ред. С.В. Кивалова. Харьков: Одиссей, 2004. 880 с.
6. Забарний Г.Г. Адміністративне право України. Київ: Паливода А.В., 2003. 212 с.
7. Стеценко С.Г. Адміністративне право України. Київ: Атіка, 2007. 624 с.
8. Коломєць Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації. Запоріжжя: Поліграф, 2004. 404 с.
9. Мельник Р.С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право». Харків, 2002. 19 с.
10. Битяк Ю.П. Адміністративне право України. Київ: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
11. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації. Харків: НУВС, 2002. 345 с.