

ПЕРСПЕКТИВИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРИМУСУ ОФІЦІЙНОГО СТАТУСУ

Постановка проблеми. Держава для виконання своїх завдань та функцій, зокрема, у сфері охорони прав і свобод громадян, підтримання громадського порядку та забезпечення громадської безпеки використовує всі можливі засоби, особливе місце серед яких займають заходи адміністративного примусу.

Практична реалізація адміністративного примусу завжди пов'язана із суттєвим обмеженням прав і свобод громадян та прав і законних інтересів юридичних осіб. У зв'язку з чим надзвичайно актуальним і важливим вбачається створення правових засад застосування адміністративного примусу, тобто забезпечення належного його правового регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Серед видів державно-правового примусу адміністративний завжди відрізнявся питомою вагою, високою мобільністю й здатністю адаптуватися до конкретних умов і потреб держави та права, що й обумовлює підвищену зацікавленість щодо дослідження його потенціалу вченими-адміністративістами. Так, адміністративний примус ставав предметом дослідження переважної більшості провідних вчених-адміністративістів, а саме: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, А. С. Васильєва, І. П. Голосніченко, С. Т. Гончарука, Є. В. Додіна, М. М. Дорогих, С. В. Ківалова, Л. В. Коваля, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, В. П. Петкова, Р. С. Мельник, О. П. Рябченко, М. М. Тищенко, В. К. Шкарупи та ін. Не дивлячись на появу нечастих висказувань щодо необхідності «відмови від розуміння широкого адміністративного примусу ... » [1, с. 312], потужність правового потенціалу

останнього викликає необхідність проведення нових досліджень, значно розширяючи уявлення про межі його використання, наприклад – адміністративний примус у фінансово-кредитній діяльності [2], сфері ліцензування [3], у сфері рекламної діяльності [4, с. 14-16].

Як бачимо, необхідність існування адміністративного примусу є беззаперечною. Попри це в чинному законодавстві України відсутнє не те що визначення його поняття, в нормативних актах термін «адміністративний примус» взагалі не зустрічається, мов би він як правове явище і не існує. Лише інколи вживається термін «адміністративний вплив», який, скоріш за все, не можна цілком ототожнювати з примусом, адже про адміністративний вплив можна говорити також у випадках застосування ряду заходів переконання [5, 21], тобто адміністративний примус є однією із форм прояву адміністративного впливу. Іншими словами термін «адміністративний примус» не має, так би мовити, «офіційного статусу», його сформульовано лише на доктринальному рівні [6, 46].

Мета статті. Отже, мета даної статті полягає у обґрунтуванні необхідності надання адміністративному примусу офіційного статусу на законодавчому рівні та, спираючись на основні підходи щодо його визначення, сформулювати поняття адміністративного примусу, яке відповідає сучасному уявленню про це правове явище і може отримати своє закріплення на офіційному рівні.

Виклад основних положень. Досягнення обумовленої мети дослідження в першу чергу потребує звернутися до проблеми законодавчого регулювання адміністративного примусу. Так, неналежне законодавче закріплення гарантій прав людини під час застосування заходів адміністративного примусу приводить до того, що в підзаконних нормативно-правових актах такі гарантії просто ігноруються. Наприклад, у Статуті патрульно-постової служби міліції України, затвердженому наказом Міністерства внутрішніх справ (МВС) України від 28 липня 1994 р. № 404 [7] не робиться розмежування щодо затримання і доставлення осіб за вчинення кримінального чи адміністративного правопорушення, огляду як заходу забезпечення провадження у справі про адміністративне правопорушення чи слідчої (розшукової) дії. Тому на практиці досить часто на підставі норм адміністративного

законодавства здійснюється затримання осіб, які підозрюються у вчиненні злочину, тобто використовується «завуальований» варіант затримання особи, яка підозрюється у вчиненні злочину, особливо враховуючи, що час адміністративного доставлення фактично є необмеженим. Очевидно, що у такому випадку у громадянина практично відсутні можливості для захисту своїх прав, передбачені Кримінальним процесуальним кодексом України [8]. Крім того Статутом патрульно-постової служби міліції вводиться поняття «огляду зовнішнього одягу» (п. 239), яке законодавством взагалі не передбачено.

Окремо необхідно відзначити, що у п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України закріплено правило про виключно законодавче регулювання адміністративної відповідальності. Що ж до інших видів адміністративного примусу, то Конституція такого обмеження не передбачає. Як уявляється, це є свідченням ставлення до адміністративного примусу як до чогось другорядного, неважливого. Адже регулювання інших видів правового примусу, які тотожні відповідним видам юридичної відповідальності, тією ж нормою Конституції також обмежено рівнем закону. Наведений приклад є лише одним проявом необхідності надання адміністративному примусу офіційного статусу.

Як ми вже відмічали, при застосуванні заходів адміністративного примусу можливе значне обмеження прав та свобод громадян і законних інтересів юридичних осіб. Наприклад, за надзвичайних обставин природного та техногенного характеру (стихійні лиха, катастрофи, особливо великі пожежі, застосування засобів ураження, пандемії, панзоотії тощо) можлива тимчасова чи безповоротна евакуація людей з місць, небезпечних для проживання; заборона будівництва нових, розширення діючих підприємств; встановлення квартирної повинності для юридичних осіб та інші. За надзвичайних обставин соціально-політичного характеру (масові безпорядки, міжнаціональні чи міжконфесійні конфлікти, здійснення масових терористичних актів тощо) можлива заборона громадянам перебувати на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень особи; вилучення у громадян зареєстрованої вогнепальної і холодної зброї; заборона виготовлення і розповсюдження деяких інформаційних матеріалів

та ін. При цьому громадян не можна обмежувати в правах, перелічених ст. 64 Конституції України, але, як уявляється, за таких обставин можливість реалізації цих прав також значно обмежується, що вказує на необхідність чіткого законодавчого закріплення поняття адміністративного примусу та порядку застосування його заходів у єдиному нормативному акті.

Загалом необхідність надання адміністративному примусу офіційного статусу – закріплення поняття адміністративного примусу, його ознак, системи заходів адміністративного примусу, засад їх застосування в єдиному нормативно-правовому акті обумовлюється наступними факторами:

– забезпечення гарантій законності дотримання прав та свобод громадян, які повинні забезпечуватись шляхом: спрощення процедури ознайомлення з відповідним законодавством будь-яких осіб. Наприклад, громадяни зможуть краще розуміти, різницю у застосуванні перевірки документів, проведенні особистого огляду, огляду речей, транспортних засобів, як заходів попередження чи припинення правопорушень, а також особливості їх застосування за надзвичайних обставин; усунення прогалин та неузгоджень між численними нормативно-правовими актами, які визначають засади застосування адміністративного примусу, що сприятиме підвищенню ефективності використання ресурсу адміністративного примусу державними органами; покращення інформованості суб'єктів правовідносин про засади застосування адміністративного примусу, що дозволить їм узгоджувати свою поведінку з вимогами правових приписів. Як свідчить практика, введення режиму надзвичайного стану замість стабілізації та поліпшення суспільних обставин, викликає загострення соціальних конфліктів. Причини такого загострення полягають у недосконалому законодавстві, що регулює суспільні відносини, які виникають під час надзвичайного стану, та в недостатньому роз'ясненні його положень населенню.

– підвищення ефективності використання ресурсу адміністративного примусу державними органами, що полягає у необхідності усунення термінологічної плутанини при визначенні адміністративного примусу, неузгодженості щодо його

ознак, переліку заходів адміністративного примусу, їх сутності, мети застосування, правового потенціалу кожного з них.

Про необхідність закріплення адміністративного примусу на законодавчому рівні зазначає Т. О. Коломоєць, яка пропонує визначити поняття, ознаки, підстави застосування адміністративного примусу у єдиному нормативному акті «Про адміністративний примус у діяльності державних органів» або «Про заходи адміністративно-правового примусу, який застосовується для забезпечення громадського порядку», а пізніше у вигляді складової частини кодифікованого акту – Адміністративно-процедурного кодексу [9, с. 112, 134-135]. Хоча, якщо говорити про назву другого нормативного акту, то не зрозуміло чому автор звужує закріплення заходів адміністративного примусу лише до тих, що застосовуються для забезпечення громадського порядку.

Як зазначалося вище, вченими-адміністративістами були сформульовані різні визначення поняття адміністративного примусу. При цьому доволі часто у літературі авторами надається визначення адміністративного примусу, а потім здійснюється характеристика найважливіших, на їх погляд, його ознак. Вибір ознак цілком залежить від авторського підходу до висвітлення цього питання і, як наслідок, деякі ознаки адміністративного примусу залишаються поза увагою, а загальне уявлення про адміністративний примус характеризується усіченим характером чи, навпаки, описуються ознаки, що не мають ніякого відношення до адміністративного примусу чи не відповідають сучасним уявленням про це правове явище. Тому необхідно виділити і проаналізувати ті ознаки адміністративного примусу, що відповідають сучасному уявленню про це правове явище та сформулювати визначення його поняття, яке доцільно закріпити на нормативному рівні.

По-перше, необхідно визначитись з терміном, який є найбільш вірним для відображення всіх особливостей адміністративного примусу та такий, що може бути закріплений на офіційному рівні.

До недавнього часу в адміністративно-правовій науці практично не було розбіжностей у використанні терміна «адміністративний примус». Разом з тим

зустрічається використання терміна «акти санкціонованого втручання», хоча автори самі підкреслюють, що ці акти є актами адміністративного примусу [10, с. 89], тобто ніякий новий зміст у зазначений термін не вкладається. Інколи, бажаючи підкреслити правову природу адміністративного примусу, деякі автори відображають це в терміні, називаючи примус адміністративно-правовим [11, с. 6]. Безумовно, адміністративний примус, оскільки він регулюється нормами права, не може бути нічим іншим, як правовим примусом, проте підкреслювати це в терміні, тим самим ускладнюючи його, вважається недоцільним.

Т. О. Коломоєць наполягає на існуванні особливого комплексного, поліструктурного різновиду державно-правового примусу, який виник на базі раніше існуючого адміністративного примусу – адміністративного примусу у публічному праві України, – і тим самим вже у назві робить акцент на сферу, порядок, матеріальну та процесуально-правову базу його застосування. Доцільність використання такого терміну автор аргументує тим, що правову базу адміністративного примусу сьогодні в Україні становлять норми публічного права [9, с. 117-118]. Дійсно, такий підхід необхідно визнати надзвичайно вдалим для глибшого дослідження адміністративного примусу на науковому рівні, але закріплення такого терміну у нормативному акті навряд можна визнати доцільним.

Таким чином, для закріплення на нормативному рівні найбільш вдалим необхідно визнати саме термін «адміністративний примус», у визначенні поняття якого можна буде вказати на вищезазначені особливості.

Тож далі детальніше зупинимось на аналізі юридичних ознак адміністративного примусу.

1. Одна із найважливіших рис адміністративного примусу полягає в тому, що його заходи застосовуються, як правило, органами виконавчої влади та їх посадовими особами. Лише в окремих випадках, як виняток, їх застосування покладається на суди (суддів) і представників окремих об'єднань громадян, наділених деякими адміністративно-владними повноваженнями (громадських помічників з охорони громадського порядку та державного кордону, громадських інспекторів тощо). Варто зауважити, що деякі автори заперечують можливість

застосування заходів адміністративного примусу в судовому порядку, стверджуючи, що під час застосування адміністративних стягнень, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення, суди використовують судовий примус і реалізують у такій формі певну частку судової влади [12, с. 196]. Щодо реалізації судової влади не може бути ніяких заперечень, проте це не означає, що суб'єкти судової влади не можуть застосовувати заходи адміністративного примусу.

2. Заходи адміністративного примусу застосовуються як до фізичних, так і до юридичних осіб. До останніх можуть застосовуватися, наприклад, такі заходи, як обмеження або заборона проведення певних робіт, зупинення діяльності різних об'єктів, відповідальність за адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі.

3. Адміністративний примус застосовується щодо організацій, посадових осіб і громадян, які безпосередньо не підпорядковані органам і посадовим особам, що застосовують вплив. Іншими словами адміністративний примус не пов'язаний із службовою підпорядкованістю, не може здійснюватися у середині тієї або іншої системи управління, а завжди має зовнішнє спрямування.

4. Однією з визначальних ознак адміністративного примусу є те, що заходи адміністративного впливу застосовуються саме в примусовому порядку, тобто незалежно від волі і бажання суб'єкта, до якого він застосовується, часто з можливістю використання для його реалізації інших примусових заходів.

5. Застосування адміністративно-примусових заходів здійснюється на основі норм права. Раніше вчені одностайно наголошували на тому, що адміністративний примус регулюється нормами адміністративного права [13, с. 214; 5, с. 33]. Але з появою фінансового, митного, податкового, земельного, екологічного права та інших слід також визнати існування нових різновидів державно-правового примусу, при цьому варто акцентувати увагу на тому, що всі інші їх ознаки, крім матеріально-технічної бази, запозичуються у адміністративного примусу, що ставить під сумнів доцільність їх відокремлення як самостійних. Натомість варто дещо уточнити саме визначення адміністративного примусу, оскільки в Україні відсутні соціальні, а як наслідок і правові передумови для збільшення різноманітних видів примусових

заходів [14, с. 190]. Тому можна стверджувати, що правова база відповідного різновиду примусу значно розширилась. При її аналізі можна з'ясувати, що це публічне право. Але, як уявляється, при нормативному закріпленні поняття адміністративного примусу у його визначенні є недоцільним вказувати про те, що порядок застосування його заходів регулюється нормами публічного права. Уявляється за можливе зазначити, що примусові заходи передбачені безпосередньо нормативно-правовим актом, який і має визначати систему цих заходів.

6. Заходи адміністративного примусу дуже різноманітні, вони можуть мати характер морального, організаційно-правового, майнового, особистісного чи іншого впливу, допускається застосування фізичної сили і вогнепальної зброї. Не можна погодитись з обмеженням адміністративного примусу тільки засобами психічного чи фізичного впливу [15, с. 152], оскільки, наприклад, у такому заході, як огляд речей, подібний вплив взагалі відсутній.

7. Для всіх видів державно-примусової діяльності єдиною юридично-фактичною підставою застосування примусу є протиправне діяння і при його відсутності немає взагалі легальної бази для застосування державного примусу. Специфіка підстав застосування адміністративного примусу полягає в тому, що його заходи можуть застосовуватися як при вчиненні протиправних діянь, так і при настанні надзвичайних ситуацій [14, с. 191]. До них можна віднести епідемії, епізоотії, стихійні лиха, катастрофи техногенного характеру та ін. Також, необхідно відзначити, що адміністративний примус може застосовуватися у разі виникнення загрози вчинення правопорушення. У цьому випадку державні органи, застосовуючи адміністративно-примусові заходи мають змогу виявити правопорушення, об'єктивна сторона яких має латентний характер.

Наприклад, органи Державної служби України з надзвичайних ситуацій організовують та проводять перевірки додержання вимог законодавства у сферах цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки, організації виконання заходів щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, що має на меті запобігання надзвичайним ситуаціям у цих сферах; органи внутрішніх справ здійснюють огляд речей, перевірку документів для

виявлення правопорушень і запобігання їх наслідкам; органи Державної фіскальної служби України проводять перевірки з метою попередження та виявлення правопорушень в сфері сплати податків, відвернення їх шкідливих наслідків тощо.

Отже, наявність «видимої сторони» правопорушення не є суворо обов'язковою підставою застосування адміністративного примусу, саме тому його не можна ототожнювати з адміністративною відповідальністю. Хоча такі спроби ще й досі зустрічаються.

8. Адміністративний примус використовується в державному управлінні для охорони суспільних відносин, що виникають у цій сфері державної діяльності.

9. Застосовується адміністративний примус з метою спонукання громадян або посадових осіб до виконання приписів загальнообов'язкових правил, попередження чи припинення протиправних дій, надзвичайних ситуацій, забезпечення громадської безпеки у разі їх виникнення та локалізації їх наслідків, притягнення правопорушників до відповідальності, забезпечення виховання шанобливого ставлення до вимог правил співжиття.

10. Процедура застосування адміністративного примусу відрізняється оперативністю, адже для попередження, припинення протиправних діянь, надзвичайних ситуацій, локалізації їх наслідків реакція відповідних органів має бути негайною. При цьому застосування примусу не супроводжується ускладненими процесуальними діями, надмірним паперовим оформленням [10, с. 112-113] тощо.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розробок у цьому напрямі. Підсумовуючи викладене, офіційного статусу адміністративному примусу являється можливим надати у такому формулюванні: застосування уповноваженими державними органами виконавчої влади, в деяких випадках суддями, а в деяких випадках і громадськими об'єднаннями до фізичних та юридичних осіб, які не перебувають в їх підпорядкуванні, незалежно від волі і бажання останніх, передбачених цим законом заходів впливу морального, майнового, організаційного та особистісного характеру у випадках вчинення або загрози вчинення особами правопорушення, або в умовах надзвичайних обставин з метою охорони суспільних відносин, що виникають у сфері державного управління, шляхом попередження і

припинення правопорушень, покарання за їх вчинення, а також попередження та ліквідації наслідків надзвичайних обставин та підтримання громадського порядку у разі їх виникнення за допомогою спрощеного, оперативного адміністративного провадження».

На нашу думку, саме таке визначення адміністративного примусу відповідає сучасному уявленню про це правове явище та потребам сьогодення, а значить може знайти своє відображення у єдиному законодавчому акті «Про адміністративний примус» або «Про адміністративний примус у діяльності публічної адміністрації». Використання наведених ознак адміністративного примусу сприятиме процесу систематизації та класифікації заходів, які необхідно визнати адміністративно-примусовими, що у свою чергу повинно позитивно вплинути на діяльність держави щодо забезпечення законності дотримання прав і свобод громадян та інтересів юридичних осіб.

Література

1. Коліушко І. Поняття адміністративного примусу потребує ґрунтовного переосмислення / І. Коліушко, О. Банчук // Право України. – 2010. – № 4. – С. 307-313.
2. Іванникова В. В. Адміністративний примус у кредитно-фінансовій діяльності : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Іванникова Вікторія Вікторівна. – Донецьк, 2011. – 239 с.
3. Пастух І. Застосування заходів адміністративного примусу у сфері ліцензування (крім адміністративних стягнень) / І. Пастух, О. Горбач // Підприємництво, господарство і право. – 2010. – № 4. – С. 3-6.
4. Микитенко Л. А. Адміністративно-правове регулювання рекламної діяльності в Україні : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л. А. Микитенко. – К., 2008. – 24 с.
5. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : [монографія] / А. Т. Комзюк ; за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : НУВС, 2002. – 336 с.

6. Комзюк А. Т. Адміністративний примус: деякі загальні проблеми дослідження та правового регулювання в контексті забезпечення прав людини / А. Т. Комзюк // Право України. – № 4 С.46-49

7. Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України [Електронний ресурс] : наказ МВС України від 28.07.1994 № 404. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0213-94>

8. Кримінальний процесуальний кодекс України : закон України від 13.04.2012 № 4651-VI // Голос України. – 2012. – № 90-91.

9. Коломоець Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації : [монографія] / Т. О. Коломоець ; за заг. ред. В. К. Шкарупи. – Запоріжжя: Поліграф. 2004. – 404 с.

10. Додин Е. В. Акты санкционированного вмешательства в сфере торгового мореплавания: [учеб. пособие] / Е. В. Додин, В. В. Серафимов. – О. : Юрид. лит., 2001. – 152 с.

11. Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине : [учебное пособие] / А. И. Миколенко – Х. : Одиссей, 2004. – 270 с.

12. Колпаков В. К. Адміністративне право України : [підручник] / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

13. Административное право : [учебник] ; под общ. ред. С. В. Кивалова. – Х. : Одиссей, 2004. – 880 с.

14. Колпаков В. К. Адміністративне право України: [підручник] / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

15. Адміністративне право України : [підручник для юридичних вузів і ф-тів] ; за ред. Ю. П. Битяка, – Х. : Право, 2000. – 520 с.

Анотація

Романенко М. В. Перспективи надання адміністративному примусу офіційного статусу – Стаття.

У статті обґрунтовано необхідність надання адміністративному примусу офіційного статусу. Автор визначає основні ознаки адміністративного примусу та формулює його поняття, яке відповідає сучасному уявленню про це правове явище та може отримати своє закріплення на законодавчому рівні.

Ключові слова: адміністративний примус, заходи адміністративного примусу, офіційний статус.

Аннотация

Романенко М. В. Перспективы предоставления административному принуждению официального статуса – Статья.

В статье обоснована необходимость предоставления административному принуждению официального статуса. Автор определяет основные признаки административного принуждения и формулирует его понятие, которое отвечает современному представлению об этом правовом явлении и может получить свое закрепление на законодательном уровне.

Ключевые слова: административное принуждение, меры административного принуждения, официальный статус.

Summary

Romanenko M. V. Prospects of granting to administrative compulsion of the official status – Article.

In this article need of granting to administrative **compulsion** of the official status is proved. The author defines the main signs of administrative **compulsion** and formulates his concept which answers modern idea of this legal phenomenon and can be fixed at legislative level.

Key words: administrative compulsion, administrative compulsion means, official status.