

УДК 343.34:351.175

**О.О. НЕБРАТ**, канд. юрид. наук, Харківський національний університет внутрішніх справ

## ДЕЯКІ АСПЕКТИ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

*Ключові слова:* адміністративний примус, охорона громадського порядку

Формування громадянського суспільства та розбудова України як правової, демократичної, соціальної держави пов'язані зі зміцненням законності, підвищеною увагою з боку держави до забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Забезпечення національної безпеки взагалі, громадської безпеки та громадського порядку, зокрема, є важливішим фактором розвитку демократичних засад життєдіяльності українського суспільства, утвердження принципу соціальної справедливості, реальних гарантій прав і свобод громадян.

Згідно Закону України «Про основи національної безпеки України» [1], під національною безпекою розуміється захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави за якої забезпечується сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам. У Великому тлумачному словнику сучасної української мови безпека трактується як стан, коли, кому-, чому-небудь ніщо не загрожує; у словниках російської мови (В.І. Даля, С.І. Ожегова та ін.) безпека трактується як стан, при якому відсутня небезпека. Громадська безпека – це положення або стан суспільства, якому не загрожують небезпеки соціального, техногенного, природного й іншого характеру [2, с.42-43].

Важливою ознакою громадської безпеки є те, що вона ефективно забезпечується право-

охоронними органами тільки при наявності громадського порядку. Погоджуємося з точкою зору Х. Ярмачі, що без порядку не може бути безпеки і суттю громадського порядку є забезпечення безпеки людей, їхніх прав і законних інтересів [2, с.43]. Беззаперечним є наявність причинно-наслідкового зв'язку громадської безпеки і громадського порядку при тому, що вони, проте, є цілком самостійними категоріями [3, с.77]. В Кодексі України про адміністративні правопорушення категорії «громадський порядок» і «громадська безпека» поєднуються однією главою. Слід відмітити, що вчені висловлюють думки щодо розділення гл.14 КУАП на дві окремі глави: адміністративні проступки, які посягають на громадський порядок (статті 173, 173-2, 174,178, 181, 181-1, 182) та адміністративні проступки, які посягають на громадську безпеку (статті 175, 176, 177, 179, 180, 183, 184) [4, с.7].

А.В. Серьогін визначає громадський порядок як сукупність «общественных отношений, установление которых обеспечивает поддержание ритмичности и слаженности наиболее значимых процессов общественной жизни, обстановки спокойствия, благоприятных внешних условий для трудовой деятельности, быта и отдыха людей, а также соблюдения требований общественной нравственности, уважения чести и достоинства личности» [5, с.18].

Серед правових гарантій забезпечення громадської безпеки та громадського порядку важливе місце займають адміністративно-правові засоби взагалі, та заходи адміністративного примусу, зокрема.

Цій тематиці були присвячені наукові дослідження таких вчених-адміністративістів, як О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєв, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, Є.В. Додін, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.І. Остапенко, М.М. Тищенко, А.С. Фролов та ін. Тому метою роботи є дослідження деяких аспектів застосування адміністративного примусу при здійсненні охорони громадського порядку, що вважалися певною прогалиною.

Визначення адміністративного примусу

тракується через поняття засобів впливу, які застосовуються до певних об'єктів, тобто адміністративний примус є в першу чергу впливом, причому, різним за характером – моральним, майновим, особистісним, організаційним тощо [6, с.69]. З метою охорони громадського порядку і боротьби з правопорушеннями держава, перш за все наділила працівників міліції системою прав і повноважень, спрямованих на примусове виконання правил суспільного життя. Застосування міліцією адміністративного примусу завжди поєднується з використанням виховних заходів, з активним формуванням правосвідомості тощо.

Автором сучасної класифікації заходів адміністративного примусу був М.І. Єропкін. І.С. Гриценко [7, с.235] вважає, що саме він зробив перший крок у напрямі відходу від описових позицій під час розмов про інститут адміністративного примусу, перейшовши до системного аналізу таких категорій як «адміністративні стягнення», «заходи адміністративного припинення» та «заходи адміністративного попередження». Відмітимо, що ця класифікація не отримала абсолютно визнання. Л.М. Розін пропонував виділити п'ять видів адміністративного примусу: 1) адміністративні стягнення, які застосовувалися з метою покарання правопорушника; 2) заходи адміністративного припинення, які використовувалися для припинення правопорушень, що вчинялися; 3) заходи процесуального примусу, які дозволяли встановити факт правопорушення, особу правопорушника, скласти необхідні процесуальні документи; 4) поновлювані заходи, призначені для поновлення порушеного правопорядку, прав громадян; 5) адміністративно-примусові заходи, що застосовувалися з метою попередження правопорушень. Особливість позиції щодо класифікації адміністративного примусу Д.М. Бахраха полягала в тому, що він виступав проти наявності в адміністративному примусі адміністративно-попереджувальних заходів, які на його думку, належали не до заходів примусу, а до заборон, норм права [7, с.236-237]. Але най-

більш життєздатною виявилась класифікація заходів адміністративного примусу з поділом на заходи адміністративного попередження, припинення та адміністративного стягнення.

Заходи адміністративного попередження (адміністративно-запобіжні заходи) – це комплекс заходів примусового характеру, які застосовуються в правоохоронній діяльності міліції для виявлення, профілактики, попередження правопорушення, забезпечення громадської безпеки і громадського порядку повсякденно та при різних надзвичайних обставинах (стихійних лихах, катастрофах, аваріях, епідеміях, епізоотіях, у випадках проведення масових заходів, виявлення небезпечних предметів тощо).

На відміну від заходів адміністративного стягнення і заходів адміністративного припинення, які є реакцією на протиправні діяння суб'єктів, заходи адміністративного попередження конкретної фактичної підстави застосування не мають, оскільки вони застосовуються міліцією для попередження, профілактики правопорушень, а також для забезпечення громадського порядку і громадської безпеки у різних надзвичайних ситуаціях [6, с.73].

Такими умовами чи підставами можуть бути неодноразове вчинення адміністративних проступків; реальне припущення про намір особи вчинити правопорушення; неодноразове засудження особи до позбавлення волі; виникнення обставин, що загрожують громадській та особистій безпеці громадян тощо. Для одних випадків підстави об'єктивно залежать від суб'єкта і його поведінки, а для застосування інших заходів підстави виникають у зв'язку з настанням умов, які безпосередньо пов'язані з попередньою антигромадською поведінкою особи, що вказують на можливість вчинення нею правопорушення [8, с.37].

Застосовуючи заходи адміністративного припинення правопорушень при здійсненні охорони громадського порядку, працівники міліції створюють тим самим необхідні умови для неухильного додержання законів, виявлення і припинення різних правопорушень, відвертають можливості посягання на суспі-

льні відносини, що охороняються правом.

Найбільш типовими є такі заходи адміністративно-попереджувального характеру, які застосовуються при здійсненні охорони громадського порядку:

1) перевірка документів. Відповідно до змісту п.2 ст.11 Закону України «Про міліцію», слід розрізнити два види права міліції на перевірку документів: право на перевірку у громадян документів, які засвідчують їх особу (підстава - підозра у вчиненні правопорушення, яка повинна базуватися на наявності оперативної інформації чи поведінці особи та ін.) та право на перевірку різноманітних документів під час здійснення контролю і нагляду за додержанням відповідних правил (здійснюється незалежно від наявності підозри у вчиненні правопорушення (наприклад, права на зберігання та носіння зброї, права на керування транспортним засобом));

2) блокування визначених ділянок місцевості. Цей захід прямо закріплений ст.11 Закону України «Про міліцію», яка надає будь-якому працівнику міліції право забороняти доступ громадян на окремі ділянки місцевості чи об'єкти;

3) огляд речей, вантажів, багажу, транспортних засобів, зброї, боєприпасів, різних об'єктів та особистий огляд. Цей захід у залежності від цілей його проведення може бути і запобіжним заходом і заходом адміністративного припинення, що обґрунтував О.М. Бандурка (в останньому випадку він здійснюється як реакція на правопорушення), але це тягне за собою проблеми у визначенні підстав застосування цього заходу [9, с.31-32];

4) адміністративний нагляд – це система тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі, що здійснюється міліцією. Слід відмітити, що Д.М. Бахрах відносить адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі до заходів адміністративного припинення [10, с.19];

5) використання транспортних засобів, а також засобів зв'язку, які належать підприємствам, установам, організаціям;

б) взяття на облік і офіційне застереження осіб про неприпустимість протиправної поведінки.

Заходи адміністративного припинення - це встановлені нормами адміністративного права засоби примусового впливу, що спрямовані на припинення адміністративних проступків та інших протиправних діянь, усунення їхніх шкідливих наслідків, а також забезпечення умов для наступного застосування до винних адміністративних стягнень або інших мір відповідальності.

Заходи адміністративного припинення – найбільш численні та різноманітні з усіх примусових заходів. Вони виконують свої особливі правоохоронні функції, що й обумовлює їх самостійне місце у системі цих мір. Цілями їх застосування при охороні громадського порядку є примусове припинення порушень правових норм (адміністративних проступків, злочинів і об'єктивно протиправних діянь); забезпечення наступного застосування мір юридичної відповідальності до порушника; усунення шкідливих наслідків правопорушення; відновлення колишнього правомірного стану тощо.

Необхідно звернути увагу на те, що заходи адміністративного припинення в літературі інколи визнаються адміністративно-правовими санкціями, хоча і називаються при цьому попередніми, що суті не змінює. Ми погоджуємося з точкою зору А.Т. Комзюка, що в праві під санкціями визнаються виключно заходи юридичної відповідальності, до яких припинення не належить [6, с.121].

Підстави застосування заходів адміністративного припинення визначають як сукупність обставин, необхідних і достатніх для того, щоб їх застосування було визнане законним. Підстави застосування зазначених заходів поділяють на нормативні і фактичні. Нормативні підстави застосування адміністративного припинення – це сукупність правових норм, відповідно до яких вони застосовуються. Основну фактичну підставу застосування міліцією заходів адміністративного припинення становить порушення правових норм. Абсолютна більшість цих порушень –

це адміністративні проступки [8, с.51].

В основі класифікації заходів адміністративного припинення, які застосовуються міліцією, має бути покладено усталені функціональні зв'язки, вимоги логічної впорядкованості складових частин системи, чітке системно-структурне її співвідношення. Класифікацію цих заходів можна провести, спираючись на основні критерії: мета застосування; характер впливу; форма процесуального вираження; характер і сфери застосування [6, с.128-129]. Отже, заходи адміністративного припинення правопорушень поділяються на три групи: 1) заходи адміністративного припинення загального призначення; 2) заходи адміністративного припинення спеціального призначення; 3) заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

До першої групи можна віднести наступні заходи, що використовуються при охороні громадського порядку: а) вимога припинити протиправну поведінку; б) привід і офіційне застереження про неприпустимість протиправного поведіння.

Щодо другої групи, то слід відмітити, що заходи припинення спеціального призначення складають комплекс виняткових, екстраординарних засобів адміністративно-примусового впливу, які виражаються в застосуванні вогнепальної зброї, фізичного впливу та спеціальних засобів. Їх застосування є переважно прерогативою органів внутрішніх справ (у деяких випадках їх застосовують військовослужбовці Служби безпеки, Збройних Сил, прикордонні війська). Підстави і порядок їх застосування в основному врегульований Законом України «Про міліцію», у якому встановлений ряд загальних правил застосування всіх названих мір. Так, застосуванню сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї повинне передувати попередження про намір їх застосувати, якщо дозволяє обстановка. Без попередження при охороні громадського порядку ці заходи можуть застосовуватися, якщо виникла безпосередня загроза життю або здоров'ю громадян або працівникам міліції.

Забороняється застосовувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби і вогнепальну зброю до жінок з явними ознаками вагітності, осіб похилого віку або з вираженнями ознаками інвалідності і малолітніх, крім випадків здійснення ними групового нападу, що загрожує життю і здоров'ю людей, працівників міліції, або збройного нападу чи опору.

У випадку, коли при охороні громадського порядку та громадської безпеки уникнути застосування сили працівниками міліції неможливо, вона не повинна перевищувати необхідних меж. У випадку заподіяння шкоди працівник міліції повинен забезпечити надання необхідної допомоги потерпілим у найкоротший термін.

Застосування вогнепальної зброї являє собою крайню міру і допускається в чітко встановлених законом випадках.

Щодо третьої групи заходів припинення правопорушення, що застосовуються міліцією для забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, то це заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Вони застосовуються тільки в рамках провадження, що здійснюється у зв'язку з адміністративним правопорушенням для встановлення особи, складання протоколу про адміністративне правопорушення, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ, виконання постанов по справах про адміністративні проступки у відношенні особи, що вчинила правопорушення. Для цих заходів встановлений процесуальний порядок їх застосування: перелік уповноважених органів і посадових осіб, що мають на це право, терміни (у необхідних випадках), процесуальне оформлення (складання протоколу), порядок оскарження.

Глава 20 КоАП України передбачає наступні заходи забезпечення провадження: адміністративне затримання, особистий огляд і огляд речей, вилучення речей і документів, відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломирними суднами, огляд їх на стан сп'яніння. Дві міри забезпечення встановлені іншими

главами КпАП: доставлення порушника і його привід.

Застосування заходів адміністративного припинення при охороні громадського порядку відіграє важливу роль в повсякденній, безперервній діяльності міліції, оскільки забезпечує усунення шкідливих наслідків правопорушень і відновлення правомірного стану, можливість притягнення правопорушника до відповідальності тощо.

Третьою групою примусових заходів визначаються заходи адміністративної відповідальності. Адміністративна відповідальність характеризується негативною реакцією держави на протиправні прояви окремих фізичних (а в деяких випадках і юридичних) осіб шляхом встановлення відповідних правил, заборон і адекватних порушенням санкцій щодо порушників [10, с.430]. Підставою застосування заходів адміністративного стягнення є вчинення особою адміністративного проступку. Ст.24 Кодексу України про адміністративні правопорушення дає перелік адміністративних стягнень: попередження; штраф; оплатне вилучення предмету, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; конфіскація: предмету, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, що отримані внаслідок скоєння адміністративного проступку; позбавлення спеціального права, що надане даному громадянину (права управління транспортними засобами, права мисливства); громадські роботи; виправні роботи; адміністративний арешт.

Проблема підстав застосування державного примусу при забезпеченні громадського порядку та безпеки має важливе значення, оскільки їх застосування в правовій державі можливе тільки при наявності достатніх, передбачених законом обставин, що на практиці не завжди є реальним. Тобто, ця проблема безпосередньо пов'язана із встановленням в законі об'єму і меж застосування заходів правового впливу (стосовно заходів адміністративного попередження і припинення правопорушень), а відтак і з зміцнен-

ням законності, забезпеченням прав і свобод громадян, охороною суспільних відносин від протиправних посягань при діяльності міліції щодо забезпечення громадського порядку. Що ж до заходів адміністративного стягнення, які накладаються за адміністративні правопорушення в сфері забезпечення громадської безпеки та громадського порядку, то слід відмітити, що вони чітко регламентовані Кодексом України про адміністративні правопорушення, що дає можливість гарантувати громадянам законність дій уповноважених органів по накладенню адміністративних стягнень.

Щодо удосконалення сучасного стану забезпечення громадського порядку в державі, то слід відмітити, що необхідне посилення спостереження за станом громадського порядку, створення умов за яких міліція зможе отримувати своєчасно інформацію від населення про вчинення правопорушень і застосувати заходи адміністративного примусу для їх припинення. Також необхідно активізувати у традиційному вигляді пішохідне патрулювання нарядів патрульної служби міліції у жилих кварталах, на вулицях, у інших громадських місцях. Для підвищення ефективності діяльності підрозділів міліції громадської безпеки з охорони громадського порядку важливо максимально залучити до неї громадськість [12, с.16]. Нагальним є удосконалення вітчизняного адміністративного та кримінального законодавства з точки зору поділу порушень закону на адміністративні проступки, кримінальні проступки та злочини, що створить умови для адекватної правової регламентації застосування заходів адміністративного примусу при охороні державної безпеки взагалі, та громадської безпеки і громадського порядку, зокрема.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про основи національної безпеки України» : від 19.07.2003 р., № 964-IV // ВВР України. – 2003. - № 39. – Ст. 351.
2. Ярмачі, Х. П. Адміністративний нагляд

міліції як засіб забезпечення громадської безпеки / Х.П. Ярмакі // Вісник Запорізьк. нац. ун-ту. – 2006. – № 2. – С. 42-46.

3. Зозуля І. В. Громадська безпека як об'єкт захисту за адміністративним і кримінальним законодавством України / І. В. Зозуля // Право і безпека. – 2003. – Т. 2. – № 1. – С. 76-83.

4. Бугайчук К. Л. Адміністративні проступки: сутність та організаційно-правові заходи їх профілактики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеню канд. юрид. наук : 12.00.07 / К. Л. Бугайчук ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2002. – 19 с.

5. Серегин А. В. Сущность общественного порядка и общественной безопасности как объектов административно-правовой системы / А. В. Серегин // Актуальные проблемы совершенствования охраны общественного порядка и общественной безопасности в условиях перестройки : сб. научн. трудов / Тр. Академии МВД СССР. – М., 1989. – С. 12-21.

6. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : моногр. / А. Т. Комзюк. – Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2002. – 336 с.

7. Гриценко І. С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права : моногр. / І. С. Гриценко. – К. : ВПЦ «Київський університет», 2007. – 335 с.

8. Адміністративна діяльність міліції : підручник / [О. М. Бандурка, О. К. Безсмертний, К. Л. Бугайчук та ін.] ; за ред. О.М. Бандурки. – Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2004. – 448 с.

9. Бандурка, О. М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Бандурка Олександр Маркович ; Укр. юрид. академія. – Х., 1994. – 158 с.

10. Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР : уч. пособие / Д. Н. Бахрах. – Свердловск : Изд-во Урал. ун-та, 1989. – 204 с.

11. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч.: У 2 т. – Т. 2 / за ред. В. Б. Аер'янова. - К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.

12. Мельник І. Реформування системи служб міліції та особливості застосування нею адміністративного примусу / І. Мельник // Право України. – 2005. – № 2. – С. 14-18.

*Небрат О. О. Деякі аспекти застосування адміністративного примусу при здійсненні охорони громадського порядку / О. О. Небрат // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 465–470 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09nooogr.pdf>*

Виконано аналіз підстав застосування міліцією заходів адміністративного примусу при охороні громадського порядку; запропоновані шляхи удосконалення забезпечення громадського порядку та безпеки

\*\*\*

*Небрат Е.А. Некоторые аспекты применения мер административного принуждения при осуществлении охраны общественного порядка*

Проанализированы основания применения милицией мер административного принуждения при охране общественного порядка; предложены пути совершенствования обеспечения общественного порядка и безопасности.

\*\*\*

*Nebrat E.A. Some Aspects of Application of Measures of Administrative Compulsion at Realization of Protection of a Public Order*

The basis of use of measures of administrative of the public order protection by police has been analyzed; the ways of improvement of public order protection and security have been offered.