

УДК 342.97 : 352 (477)

Дембіцька С. Л., к.ю.н., асистент кафедри
цивільного права та процесу ННІ права
та психології НУ «Львівська політехніка»

Правомірність застосування заходів адміністративного примусу

Розглядаються питання щодо правового змісту поняття примусу в діяльності органів державної виконавчої влади, класифікації заходів адміністративного примусу та необхідності правильного його застосування до порушників.

Ключові слова: правомірність, адміністративний примус, адміністративні заходи.

Рассматриваются вопросы правового содержания понятия принуждения в деятельности органов государственной исполнительной власти, классификации мер административного принуждения и необходимости правильного его применения к нарушителям.

Ключевые слова: правомерность, административное принуждение, административные меры.

The questions on the legal content of the concept of coercion in the work of the state executive, the classification of administrative coercion and the need to correct its application to offenders.

Key words: legality, of administrative enforcement, administrative measures.

Актуальність роботи. Курс на зміцнення державності в Україні, охорону прав, свобод і законних інтересів громадян, забезпечення верховенства права в усіх сферах суспільного життя залишається одним із головних напрямків державного будівництва. Подальший розвиток демократії, забезпечення прав і свобод громадян нерозривно пов'язані з особливим ставленням органів влади до громадян своєї держави, що полягає зокрема у правильному застосуванні, в разі потреби заходів адміністративного примусу, у разі вчинення неправомірних дій.

Стан дослідження. Як правове явище адміністративний примус досліджувався в різних аспектах за часів СРСР, а також вченими адміністративістами сучасної України. Пропозиції щодо правомірності застосування заходів адміністративного примусу є в роботах: В.Б.Авер'янова, О.М.Бандурки, Ю.П.Битяка, Е.В.Додіна, Т.О.Коломоєць, В.К.Колпакова, А.Т.Комзюка, О.І.Миколенка, Н.Р.Ніжник, О.Ф.Скакун, В.П.Чабан та інших. Питання актуальності застосування адміністративного примусу щодо попередження адміністративних правопорушень у суспільстві у вітчизняному законодавстві є предметом постійних дискусій серед науковців та практиків.

Мета роботи полягає у з'ясуванні правомірності сучасних підходів у застосуванні заходів адміністративного примусу.

Виклад основних положень. З проголошенням Україною незалежної та правової держави розпочинається новий етап в історії вітчизняного адміністративного права, особливостями якого стали поява власних наукових шкіл та змінення «вектору стратегічного розвитку» галузі, що знайшло відтворення у нормах ст.3 Конституції України, в якій проголошувалося, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, а також відповідальність держави перед людиною за свою діяльність [1,с.422].

Із прийняттям Конституції України 1996 р. залишається актуальним реформування адміністративної системи та формування нового розуміння органами державної влади

змісту законності, правомірності застосування заходів адміністративного примусу у разі порушення встановлених державою загальнообов'язкових правил поведінки у демократичному суспільстві [2,с.201].

Застосування заходів адміністративного примусу віднесене до компетенції широкого кола органів (посадових осіб), де особливе місце займають органи державної виконавчої влади. Однак заходи адміністративного примусу застосовуються і виконавчими органами місцевого самоврядування (наприклад, адміністративними комісіями), а також суддями місцевих судів. Необхідно відзначити, що для заходів адміністративного примусу розповсюдженим є несудовий порядок застосування.

Заходи адміністративного примусу застосовуються до третіх осіб, тобто до тих, хто не знаходиться в безпосередньому підпорядкуванні і не зв'язаний службовими відношеннями з органами, що наділені владними повноваженнями. Заходи адміністративного примусу застосовуються не тільки по відношенню до громадян, а й організацій [3,с.117].

Мета застосування заходів адміністративного примусу поєднує два аспекти: ретроспективний та перспективний. Ретроспективний аспект полягає у реакції держави на відповідну протиправну поведінку, що вже відбулась, а перспективний призначений для попередження та припинення правопорушень [4, с.16]. Тобто зусилля державних органів та їх посадових осіб, наділених відповідними повноваженнями щодо застосування адміністративно-примусових заходів, спрямовуються на досягнення певного результату, в якому об'єктивуються потреби й інтереси особи і держави.

Як правило, науковці виділяють два види мети, властивих адміністративно-запобіжним заходам:

- 1) недопущення, відвернення правопорушень;
- 2) забезпечення громадського порядку і громадської безпеки у різних надзвичайних ситуаціях [5, с. 144].

Заходи адміністративного примусу застосовуються з метою: а) попередження можливих правопорушень і шкідливих наслідків катастроф, стихійних лих, аварій і т.п.; б) припинення вже початого адміністративного проступку і інших порушень; в) покарання особи, що вчинила адміністративний проступок; г)забезпечення адміністративного провадження (наприклад, провадження в справах про адміністративні правопорушення); д) відшкодування заподіяної майнової шкоди та відновлення положення речей, що існувало до порушення [6, с. 6].

Правомірність застосування адміністративного примусу – це особливий різновид державно-правового примусу, тобто визначені нормами адміністративного права способи 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 випадках вчинення цими особами протиправних діянь (у сфері відносин публічного характеру) або в умовах надзвичайних обставин в межах окремого адміністративного провадження задля превенції, припинення протиправних діянь, забезпечення провадження в справах про правопорушення, притягнення винних осіб до відповідальності, попередження та локалізації наслідків надзвичайних ситуацій.

Багатоаспектність цільової спрямованості передбачає не лише реакцію на правопорушення, а й їх превенцію, припинення, попередження та боротьбу з екстремальними подіями. Мета адміністративного примусу складна, включає в себе кілька

складових, а саме: попереджувально-виховну, припиняючі та каральну, які деталізуються у попередженні, припиненні протиправних діянь та надзвичайних умов, локалізації їх наслідків, створенні необхідних ситуацій для можливого у майбутньому притягнення винних осіб до відповідальності, забезпеченні провадження в справах про правопорушення, покаранні, перевихованні правопорушників [7].

Таким чином, правомірність — це відповідність діяння (дії чи бездіяльності) окремих громадян або службових осіб, а також актів (наказів, розпоряджень, рішень тощо), виданих державними установами чи підприємствами, вимогам норм права [8].

Правомірною поведінкою є антиподом неправомірної або протиправної поведінки. Головною особливістю вважається суворе і неухильне дотримання, яке міститься в нормах права, правовим вимогам і велінням. Правомірну поведінку можна визначити як таку поведінку людей, яка в повній мірі узгоджується з усіма вимогами норм права. Якщо те чи інше діяння хоча б незначною мірою порушує існуючі правові приписи, його не можна відносити до розряду правомірних. Це ж стосується і правомірності дій державних органів та посадових осіб. Вони є такими лише в тій мірі, в якій узгоджуються з встановленими законом їх правовим статусом, компетенцією, процедурою прийняття тих чи інших рішень, а також формою і характером цих рішень. Таким чином, правомірною поведінкою створює основу стабільності і організованості суспільства, формує необхідні передумови для його подальшого розвитку та вдосконалення, а також сприяє зміцненню законності.

Існують різні види класифікації за різними підставами:

- в залежності від характеру зовнішнього прояву правомірною поведінкою може виступати або у вигляді активної дії або ж, навпаки, у вигляді передбаченого законом пасивного поведінки — бездіяльності;

- у залежності від приналежності норм до різних галузей права, на основі яких здійснюються правомірні діяння, останні поділяються на цивільно-правові, адміністративно-правові, трудові та інші;

- залежно від форм реалізації правових приписів, що містяться в нормах права, виступає в формі їх дотримання, виконання, використання чи застосування;

- в залежності від сфери їх здійснення (політичні, економічні, соціальні та ін);

- від суб'єкта правомірної поведінки правомірні діяння громадян, посадових осіб, державних і громадських органів, різних об'єднань), і ін [9].

Сьогодні існує велика кількість наукових робіт, присвячених особливостям заходів адміністративного примусу та їх класифікації, однак єдності думок вчених у вирішенні цього питання не спостерігається.

Так, одні автори ділять заходи адміністративного примусу на: а) заходи адміністративного попередження; б) запобіжні заходи; в) адміністративні стягнення [10, с. 111]. Інші автори, погоджуючись з основними положеннями запропонованої вище класифікації заходів адміністративного примусу, вважають, що третій вид заходів примусу коректніше називати заходами адміністративної відповідальності [6, с. 12-13] або заходами відповідальності за порушення адміністративно-правових приписів [11, с. 192].

Заходи адміністративного примусу, не пов'язані із відповідальністю, становлять більшу частину всього обсягу адміністративного примусу. Особливе місце в системі заходів адміністративного примусу посідають заходи адміністративного попередження, сама назва яких вже дає вказівку на їх профілактичну спрямованість, яка полягає:

по-перше, у тому, щоб не допустити протиправну поведінку; по-друге, в усуненні причин та умов, які сприяють вчиненню правопорушень, і створенню умов, які б виключали можливу протиправну поведінку [12, с. 8–9].

Завдяки своїй профілактичній спрямованості заходи адміністративного попередження займають особливе місце в системі заходів адміністративного примусу [13, с. 152] та мають свої характерні властивості, що відрізняють їх від інших заходів адміністративно-примусового впливу.

Заходи адміністративного попередження – це заходи примусового характеру, які застосовуються з метою відвернення, недопущення вчинення адміністративного проступку, попередження настання шкідливих наслідків у зазначених ситуаціях [14, с.341].

На нашу думку, наведений підхід до класифікації заходів адміністративного примусу можна визнати виправданим, бо адміністративні стягнення суттєво відрізняються від усіх інших примусових заходів, в науці адміністративного права змістовно досліджувались, а заходи адміністративного попередження та припинення, кількість яких набагато більша, ніж адміністративних стягнень, правові основи застосування яких закріплені у багатьох нормативно-правових актах, потребують наукового дослідження.

Є.В.Лазнюк, принципами процесуального права вважає найбільш загальні правила поведінки визначеного характеру, закріплені в законі, звернені до всіх учасників, які мають загальнообов'язковий характер, правовий механізм реалізації та забезпечуються засобами державного примусу [15, с.308].

Досить цікавий і логічний підхід до класифікації заходів адміністративного примусу запропонувала Т.Коломоєць, на першому етапі, залежно від фактичних підстав, вона виділила дві підсистеми однорідних заходів: а) заходи адміністративного примусу, пов'язані із протиправними діями і б) заходи адміністративного примусу, застосування яких не пов'язане із протиправними діями. На другому етапі, залежно від мети застосування, заходи пов'язані із протиправними діями, розділено на: а) заходи відповідальності за порушення приписів та б) заходи адміністративного припинення, а примусові заходи, не пов'язані із протиправними діями, – на такі: а) що пов'язані з надзвичайними ситуаціями та б) адміністративно-попереджувальні заходи. І на третьому етапі заходи адміністративного припинення, залежно від характеру дії, нею поділені на: а) власне заходи адміністративного припинення та б) заходи адміністративно-процесуального примусу [16, с.135-136].

Таким чином, окремі вчені висловлювали думку про відсутність адміністративно-запобіжних заходів й існування так званих відновлювальних заходів. Запобіжні заходи прихильники цієї точки зору зараховують до норм права, оскільки вони нібито звернені не до окремої особи, а до всіх (багатьох) громадян. Ми вважаємо, що таку позицію не можна визнати безспірною, оскільки адміністративно-запобіжні заходи можуть застосовуватись як до груп громадян, так і до окремих осіб, які здійснили правопорушення.

Слід сказати, що держава повинна базуватися на громадянському суспільстві, а не домінувати над ним. І це за умови, коли права людини і громадянина розглядаються як цінність, а їхня гарантія як одна з головних соціально-політичних функцій соціально-правової держави [17, с.105].

Здійснюючи аналіз місцевих судів, на розгляді яких упродовж I півріччя 2013

року перебувало 99,2 тис. позовних заяв, клопотань, подань, судових доручень та справ, що розглядаються в порядку адміністративного судочинства - це більш ніж у 5 разів менше порівняно з I півріччям 2012 року (506,3 тис.).

Загальна кількість розглянутих справ і матеріалів (з урахуванням повернутих) становила 73,3 тис. або 73,9 % кількості справ, що перебували в провадженні (у I півріччі 2012 року – 78,2 %).

Із загальної кількості адміністративних справ, провадження у яких закінчено, 82,6 % розглянуто з прийняттям постанови, у тому числі із задоволенням позову – майже 27 тис. справ або 74,5 % кількості справ, розглянутих із прийняттям постанови.

На кінець звітної періоду залишилися нерозглянутими 25,8 тис. справ і матеріалів, що розглядаються в порядку адміністративного судочинства, або 26,1 % загальної кількості, що перебували у провадженні (у I півріччі 2012 року – 20,2 %).

У звітному періоді в провадженні апеляційних судів знаходилось 5,7 тис. адміністративних справ, що надійшли за апеляційними скаргами, що більше ніж у 7 разів менше порівняно з аналогічним звітним періодом 2012 року (41,5 тис.).

У I півріччі 2013 року скасовано та змінено 2,9 тис. постанов судів або 51,9 % кількості переглянутих постанов та 8,1 % кількості справ, розглянутих місцевими судами з прийняттям постанови (у I півріччі 2012 року – 12,5 тис. або 32,7 % кількості переглянутих постанов та 7,5 % – кількості справ, розглянутих місцевими судами з прийняттям постанови). Кількість скасованих постанов місцевих судів в адміністративних справах становить 80 або 1,4 % кількості переглянутих постанов. Усі постанови скасовано з прийняттям нової постанови.

Кількість скасованих та змінених ухвал в адміністративних справах становить 3 або 33,3 % загальної кількості переглянутих ухвал в апеляційному порядку (у I півріччі 2012 року – 53 або 54,6 %) [18].

Отже, можна зробити висновок, що порівняно із попередніми роками, у адміністративному судочинстві відбулось помітне зрушення розгляду адміністративних проваджень та прийняття правомірних рішень по закриттю справ, про що свідчить аналіз даної статистики.

Конституційне прагнення розвивати і зміцнювати демократичну державу неможливо реалізувати без утвердження в суспільній свідомості і соціальній практиці невідчужуваних прав і свобод людини, нормативного закріплення їх гарантій. Держава повинна проявляти активність у забезпеченні прав людини, у створенні матеріальних, організаційних, соціальних, політичних та інших умов для найповнішого використання людиною своїх прав і свобод. Принцип законності в адміністративно-юрисдикційної діяльності означає належне застосування адміністративно-процесуальних норм, зокрема, проведення усіх необхідних заходів у відповідності з підставами і з дотриманням відповідних умов, встановлених чинним законодавством [19, с.302].

Адміністративно-запобіжні заходи в діяльності публічної адміністрації мають чітку профілактичні спрямованість, орієнтовані на захист інтересів громадської безпеки, на недопущення вчинення правопорушень. Вони передбачають у встановлених законом випадках застосування обмежень до громадян та організацій, і в цьому виявляється їх примусовий характер, хоча правопорушення при цьому відсутні.

Адміністративно-запобіжні заходи – це комплекс заходів впливу морального, фізичного, організаційного та іншого характеру, які дозволяють виявляти і не допускати правопорушення, забезпечувати правопорядок за різних обставин [20, с.226; 247].

Примусовий порядок адміністративно-запобіжних заходів полягає в реалізації владних і односторонніх дій з боку компетентних суб'єктів, які не погоджуються з об'єктами управлінської дії, але останні зобов'язані виконати приписи уповноваженої особи, вчинити необхідні дії або утриматися від їх вчинення. У нормах адміністративного права адміністративно-запобіжні заходи виражаються у виді певних зобов'язань, обмежень, що характеризує їх примусову природу [21,с.67].

Таким чином, враховуючи вищенаведене можна сказати, що розуміння складної природи адміністративного примусу, різноманітності його заходів, які склалися останнім часом, є результатом численних досліджень вчених-адміністративістів, що сприяло «класифікації» зазначених заходів, приведення їх до певної системи, яка дозволить дати їм як інтегровану, так і диференційовану характеристику в межах єдиного системовираження [22,с.27].

Висновок. Отже, правомірність адміністративного примусу слід визначити як застосування відповідними суб'єктами до осіб, які не перебувають в їх підпорядкуванні, незалежно від волі і бажання останніх, передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майнового, особистісного (фізичного) та іншого характеру з метою охорони відповідних суспільних відносин шляхом попередження і припинення правопорушень, а також покарання за їх вчинення.

Примусовий порядок адміністративно-запобіжних заходів полягає в реалізації владних і односторонніх дій з боку компетентних суб'єктів, які не погоджуються з об'єктами управлінської дії, але останні зобов'язані виконати приписи уповноваженої особи, вчинити необхідні дії або утриматися від їх вчинення.

Адміністративний примус є об'єктивно необхідним методом, цілеспрямованим способом поведінки, набором певних дій і засобів, які повторюються й сприяють вирішенню завдань соціального, державного управління, застосовується на базі переконання у сфері реалізації виконавчо-розпорядчої діяльності держави.

Таким чином, можна узагальнити, що основним критерієм розмежування застосування заходів адміністративного примусу є перш за все мета його застосування та факт наявності чи відсутності протиправних дій з боку посадових осіб.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Адміністративна реформа в Україні: бажання та реалії: матеріали міжнародної наукової конференції [«Проблеми права на зламі тисячоліть»], (Дн-к, 2001). – Дніпропетровськ, Видавництво ІМА-прес, 2001. – С.422-424.
2. Авер'янов В.Б. Формування і нормативне втілення нової доктрини адміністративного права – закономірність українського правотворення / В.Б.Авер'янов //Правова держава: щорічних наукових праць Інституту держави і права ім.В.М.Корецького НАН України. –Вип.11. –К.: Видавничий дім «Юридична книга», 2000. – С.201-208.
3. Голіядова Т.О. Адміністративні заходи процесуально-забезпечувального характеру в системі адміністративного примусу // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – №1. – 2011. – С.116-119.
4. Шкарупа В.К., Коваль М.В., Мацелик Т.О., Мацелик М.О. Адміністративний примус у діяльності органів державної податкової служби України: Навчальний посібник. – Ірпінь: Національний університет ДПС України, 2007. – 168с.
5. Комзюк А.Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Анатолій Трохимович Комзюк. – Х., 2002. – 408 с.
6. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине.

Учебное пособие. — Харьков: «Одиссей», 2004. — 272с.

7. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: freepapers.ru/48/pravomrntst-zastosuvannya-administrativnogo-primusu/236647/1612846.list1.html.

8. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://slovopedia.org.ua/38/53407/383172.html>

9. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zavntag.com/text/7308/index-1.html?page=6>

10. Битяк Ю.П., Зуй В.В. Административное право Украины (Общая часть). Учебное пособие. — Харьков: ООО «Одиссей», 1999. — 224с.

11. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — 544с.

12. Мельник Р.С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю: автореф.дис.на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / Р.С. Мельник. —Харків: Національний університет внутрішніх справ, 2002. — 19 с.

13. Адміністративне право України/За ред. ТЮ.П.Битяка. —Харків: Право, 2000. —520с.

14. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Адміністративне право України: Навчальний посібник. — 5-е вид., перероб. і доп. — Одеса: Фенікс, 2011. — 400с.

15. Лазнюк Є.В. Принципи адміністративного судочинства \ Є.В.Лазнюк \ \ Митна справа. — 2012. -№1(79). — Ч.2. — Кн.2. — С.306-312.

16. Коломоєць Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації: Монографія/ За заг.ред. В.К.Шкарупи. — Запоріжжя: Поліграф, 2004. — 404с.

17. Мудрак Р.М. Співвідношення сутності правової держави і громадянського суспільства //Актуальні проблеми юридичної науки: Збірник тез міжнародної наукової конференції «Десять осінніх юридичних читань» (м.Хмельницький, 18-19 листопада 2011 року): у 4-х част. — Частина перша. —Хмельницький: Видавництво Хмельницького університету управління та права, 2011. —С.103-106.

18. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://sn.gov.ua/sudova_statistika.html.

19. В.В.Сливченко Забезпечення прав та свобод громадян під час здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності //Актуальні проблеми адміністративного права та адміністративної діяльності: Матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції (м.Донецьк, 10 грудня 2010 року). — Донецьк: Донецький юридичний інститут ЛДУВС ім.Е.О.Дідоренка, 2010. — С.299-302.

20. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття): монографія / [В.В.Галунько, В.І.Олефір, М.П.Пихтін, О.О.Онищук, Ю.В.Григасов, М.М.Новіков, У.О.Палієнко, І.А.Дьомін, О.М.Єщук,]; за заг.ред. В.В.Галунька. — Херсон: ВАТ «Херсонська міська друкарня», 2010. —378с.

21. Христинченко Н.П. Правова природа адміністративного примусу// Європейські перспективи. — №2. — Ч.1. 2011. — С.62-69.

22. Ключниченко А.П. Меры административного принуждения, применяемые милицией (Особенности. Классификация. Системовыражение): Учеб.пособие. — К.: КВШ МВД СССР, 1979. — 87с.