

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9(477)

С.С. Гнатюк

ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ ПОРЯДОК ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

На підставі аналізу сучасного стану дослідження особливостей адміністративного примусу, його класифікації виокремлюється проблема відсутності наукових розробок із проблем процесуального аспекту його застосування.

Ключові слова: адміністративний примус, відповідальність, попередження, припинення, стягнення, адміністративно-деліктний процес, провадження.

На оснований анализа современного состояния исследования особенностей административного принуждения, его классификации выделяется проблема отсутствия научных разработок из проблем процессуального аспекта его приложения.

Ключевые слова: административное принуждение, ответственность, предупреждение, прекращение, взыскание, административно-деликтный процесс, производство.

The problem of absence of scientific developments is selected from the problems of judicial aspect of his application on the basis of analysis of the modern state of research of features of administrative compulsion, his classification.

Key words: administrative compulsion, responsibility, warning, stopping, penalty, administrative-delict process, procedure.

Постановка проблеми. Заходи адміністративного примусу, що можуть застосовуватися у сфері публічно-правових відносин, належать до сфери регулювання адміністративного права. Нині науковий доро-

бок щодо класифікації, особливостей, ознак адміністративного примусу є доволі сталим та теоретично обґрунтованим. Пропонуємо на підставі аналізу стану дослідження проблеми адміністративного примусу актуалізувати питання нагальної необхідності дослідження процесуального, процедурного порядку його застосування, реалізації.

Стан дослідження. Формуванням вітчизняної доктрини інституту адміністративного примусу є поява у 1991–1999 роках робіт О.М. Бандурки, Є.О. Безсмертного, Ю.П. Битяка, В.В. Зуй, Д.П. Калаянова, О.С. Фролова, В.К. Шкарупи [1; 2; 3], а, починаючи з 2000 року – Ю.Я. Кінаш, Р.С. Мельника, О.Ю. Салманової, В.П. Чабана, А.В. Головача [4; 5; 6; 7; 8; 9], присвячених специфіці застосування адміністративного примусу в діяльності окремих державних органів. І, безперечно, фундаментальними є роботи А.Т. Комзюка, у яких сформульовано теорію адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції [10], та Т.О. Коломоєць, яка окреслила теоретичні засади нормативної основи та процедури застосування адміністративного примусу у публічному праві України [11]. Ці дослідження ознаменували появу нових пріоритетів у науковому вивченні адміністративного примусу.

Виклад основних положень. Великий внесок у вдосконалення поняття адміністративного примусу зробили вітчизняні вчені-адміністративісти. Так, 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 [12, с. 190]. На думку З.С. Гладун, це особливий вид державного примусу, який полягає у 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 вчиненням неправомірних дій (адміністративних проступків) останніми [13, с. 92]. Майже ідентичне визначення пропонують Л.Р. Біла [14, с. 209], Г.Г. Забарний, Р.А. Калюжний, В.О. Терещук, В.К. Шкарупа [15, с. 90–91].

С.Т. Гончарук рекомендує розглядати адміністративний примус як один із основних методів державного управління, що полягає в за-

стосуванні уповноваженими на те органами виконавчої влади та іншими компетентними суб'єктами у передбачених законом випадках комплексу примусових заходів морального, матеріального та фізичного впливу на волю і поведінку учасників управлінських відносин з метою забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, попередження та припинення правопорушень, а також покарання правопорушників [16, с. 87].

Р.С. Мельник, критично оцінюючи запропоновані вченими поняття, 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 і громадської безпеки [17, с. 5].

Узагальнювальним щодо вищенаведених варіантів визначень, на нашу думку, є варіант дефініції адміністративного примусу, сформульований Т.О. Коломоєць та доповнений А.Т. Комзюком. У першому випадку це особливий, комплексний, поліструктурний, об'єктивно-необхідний та обумовлений різновид державно-правового примусу; визначені нормами публічного права України способи офіційного фізичного або психічного (психологічного) впливу уповноважених державних органів (виконавчої влади, в деяких випадках суддів), їх посадових осіб, а при делегуванні відповідних повноважень і громадських об'єднань, на свідомість та поведінку фізичних та юридичних осіб навіть всупереч їх волі та бажанню у вигляді особистих, майнових, організаційних обмежень їх прав, свобод, інтересів у випадках вчинення цими особами протиправних діянь (адміністративних правопорушень) або в умовах надзвичайних обставин в межах окремого, економічного, спрощеного, оперативного адміністративного провадження задля досягнення багатогранної ретроперспективної мети (превенції, припинення адміністративних правопорушень, забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності, попередження та локалізації наслідків надзвичайних подій) [18, с. 19]. У другому варіанті адміністративний примус пропонується розглядати 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, особисті-

сного (фізичного) та іншого характеру з метою охорони відповідних суспільних відносин шляхом попередження і припинення правопорушень, а також покарання за їх вчинення [19, с. 414].

Останнім часом у науці адміністративного права питання адміністративного примусу порушуються у контексті його зв'язку із адміністративною відповідальністю (співвідношення, реформування, пошук нових напрямків дослідження), що не може не знайти свого втілення й у вирішенні питання класифікації адміністративного примусу. Так, наприклад, Р.С. Мельник пропонує виділяти заходи адміністративного примусу, пов'язані із адміністративною відповідальністю, і заходи адміністративного примусу, не пов'язані із такою [17]. До першої групи він цілком слушно відносить і аналізує заходи адміністративного попередження, адміністративного припинення, а до другої – адміністративні стягнення.

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

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 [17, с. 8–9].

До заходів адміністративного попередження, на підставі аналізу численних нормативно-правових актів, які визначають засади діяльності різних уповноважених державних органів та посадових осіб, яким надано повноваження про застосування примусових заходів цього виду, можна віднести: перевірку документів; огляд і переогляд (транспортних засобів, речей, вантажів, ручної поклажі, особистий огляд пасажирів цивільних повітряних суден, морських і річкових суден та докуме-

нтів, осіб, які працюють на об'єктах з особливим режимом); проведення обстежень як різновиду огляду (виробничих, складських, торговельних та інших приміщень підприємств, установ, організацій, житла громадян тощо); відвідування підприємств, установ та організацій, входження на земельні ділянки, у житлові та інші приміщення громадян тощо). Залежно від специфіки діяльності того чи іншого органу держави, він наділений повноваженнями щодо застосування певних заходів адміністративного попередження.

Іншу групу заходів адміністративного примусу формують заходи адміністративного припинення, аналізу яких в адміністративно-правовій літературі присвячено найбільше уваги як в цілому (роботи О.М. Бандурки, Л.Т. Комзюка, Ю.П. Битяк та ін.) [1, с. 147; 10], так і окремим заходам (О.С. Фролов, В.К. Колпаков, Д.М. Бахрах) [20]. При цьому, як слушно зазначають О.М. Бандурка, М.М. Тищенко, Р.С. Мельник, основні ідеї, які висловлювались у адміністративно-правовій літературі з приводу сутності заходів адміністративного припинення, полягають у тому, що в примусовій діяльності органів виконавчої влади найважливіше значення має саме припинення [17, с. 10]. Маючи попереджувальну спрямованість, заходи адміністративного припинення виконують важливу роль в охороні режиму законності, у захисті прав громадян, суспільства, держави.

До таких заходів варто віднести: вимогу припинити антиправну поведінку; доставлення порушника; привід осіб, які ухиляються від явки за викликом до державного органу, установи (суду, прокуратури, охорони здоров'я, внутрішніх справ, військових комісаріатів тощо); адміністративне затримання, не пов'язане зі здійсненням провадження в справах про адміністративні правопорушення, і адміністративне затримання, пов'язане із таким провадженням; особистий огляд; взяття на облік та офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки; огляд і переогляд речей, багажу, транспортних засобів; вилучення речей та документів; зупинка транспортних засобів тощо

Щодо процесуального порядку застосування заходів адміністративного примусу, то науковці лише наголошують на його обов'язковості.

Висновки. На нашу думку, процесуальний аспект застосування заходів адміністративного примусу, непов'язаних із адміністративною відповідальністю, слід розглядати як окреме провадження адміністративно-деліктного процесу, а саме провадження про застосування захо-

дів адміністративного примусу, непов'язаних із адміністративною відповідальністю. Це провадження визначить, об'єднає загальні закономірності, порядок, строки, компетенцію, стадії тощо, на яких базуватиметься процесуальний порядок застосування окремих із них. Порядок реалізації провадження про застосування заходів адміністративного примусу, непов'язаного з адміністративною відповідальністю, можна поділити на два види. Перший – на підставі спеціально прийнятого правозастосовного акта, коли ступінь примусу тягне за собою важливі правообмеження особистості. Другий – коли захід адміністративного примусу застосовується безпосередньо при виникненні підстав без винесення спеціального акта.

Це провадження набагато менше деталізовано правовими нормами в порівнянні з іншими адміністративно-деліктними провадженнями: відсутній перелік суб'єктів, наділених юрисдикційними повноваженнями їх застосовувати; недостатньо розроблена процедура застосування; відсутні процесуальні права громадян у цьому провадженні. Зауважимо, що це єдиний випадок, коли можна застосовувати примус до осіб, що не вчиняли правопорушення.

1. Бандурка О.М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / О.М. Бандурка. – Харків: Укр. юрид. академія, 1994. – 16 с.

2. Безсмертний Є.О. Адміністративно-запобіжні заходи, що застосовуються органами внутрішніх справ: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / Є.О. Безсмертний. – Харків: Ун-т внутр. справ, 1997. – 19 с.

3. Шкарупа В.К. Діяльність працівників ОВС по припиненню правопорушень: дис. ... д-ра юрид. наук / В.К. Шкарупа. – Одеса, 1996. – 327 с.

4. Кінаш Ю.Я. Засоби адміністративного примусу у сфері забезпечення безпеки у вугільних шахтах: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / Ю.Я. Кінаш. – Ірпінь, Національна академія державної податкової служби України, 2003. – 19 с.

5. Комзюк В.Т. Адміністративно-правові засоби здійснення митної справи: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / В.Т. Комзюк. – Харків: Національний університет внутрішніх справ, 2003. – 20 с.

6. Салманова О.Ю. Адміністративно-правові засоби забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / О.Ю. Салманова. – Харків: Національний університет внутрішніх справ, 2002. – 19 с.

7. Чабан В.П. Акти адміністративного примусу в діяльності міліції України: навч. посібник / В.П. Чабан. – К.: Атіка, 2002. – 19 с.

8. Головач А.В. Заходи адміністративного примусу, не пов'язані з відповідальністю, в діяльності органів державної податкової служби України: питання теорії та практики: дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Головач. – Запоріжжя, 2004. – 173 с.

9. Назар Ю.С. Взаємодія територіальних органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / Ю.С. Назар. – Львів, 2007. – 20 с.

10. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: монографія / за заг. ред. проф. О.М. Бандурки. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с.

11. Коломієць Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / Т.О. Коломієць. – Харків, 2005. – 44 с.

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

13. Гладун З.С. Адміністративне право України: навч. посібник / З.С. Гладун. – Тернопіль: Карт-бланш, 2004. – 579 с.

14. Административное право Украины: учебник / под общ. ред. С.В. Кивалова. – Х.: Одиссей, 2004. – 880 с.

15. Забарний Г.Г. Адміністративне право України: навч. посібник / Г.Г. Забарний, Р.А. Калюжний, В.К. Шкарупа. – К.: Вид. Паливода А.В., 2003. – 212 с.

16. Гончарук С.Т. Адміністративне право України: навч. посібник / С.Т. Гончарук. – К.: Національна академія внутрішніх справ України, Національна академія управління, 2000. – 240 с.

17. 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.

18. Коломоєць Т.О. Щодо питання визначення адміністративно-правового примусу / Т.О. Коломоєць // Держава і права: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 19. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – С. 258–265.

19. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с.

20. Фролов О.С. Принципи застосування сили і вогнепальної зброї / О.С. Фролов // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 1997. – № 1. – С. 93–100.

Стаття надійшла 29 жовтня 2010 р.