

Голоядова Т.О.,

к.ю.н., доцент кафедри конституційного права та державного управління
Міжнародного гуманітарного університету

АДМІНІСТРАТИВНІ ЗАХОДИ ПРОЦЕСУАЛЬНО-ЗАБЕЗПЕЧУВАЛЬНОГО ХАРАКТЕРУ В СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ

Анотація. У статті досліджуються питання щодо місця адміністративних заходів процесуально-забезпечувального характеру в системі заходів адміністративного примусу, їх особливості та види.

Ключові слова: адміністративні заходи процесуально-забезпечувального характеру, адміністративний примус.

Постановка проблеми. Особливої уваги сьогодні потребує до себе група заходів примусу, які передбачені Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі — КУпАП) та застосовуються для забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення. Слід зазначити, що в цій сфері існують не тільки теоретичні проблеми (визначення місця цих заходів в системі заходів адміністративного примусу, їх класифікація за різними критеріями, визначення ознак тощо), а й проблеми практично-прикладного характеру. Так слід констатувати, що законодавець іноді не регламентує підстави та умови застосування того чи іншого заходу адміністративно-процесуального примусу, не чітко закріплює в КУпАП вимоги до оформлення рішень щодо застосування таких заходів примусу та ін.

Аналіз останніх досліджень. Як правове явище «адміністративний примус» досліджувався в різних аспектах у працях радянських вчених, вчених-адміністративістів Росії і України: В.Б. Авер'янова, А.Б. Агапова, С.С. Алексеєва, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Е.О. Безсмертного, К.С. Бельського, Ю.П. Бітяка, О.І. Галагана, Є.С. Герасименко, Е.В. Додіна, М.І. Єропкина, О.Т. Зими, В.В. Іванова, А.В. Ковалюк, Т.О. Коломєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Д.А. Липинського, Д.М. Лук'янця, М.С. Малеїна, М.Я. Масленникова, Р.С. Мельник, О.І. Миколенко, Н.Р. Ніжник, Д.М. Овсянко, Л.М. Розіна, Н.Г. Салішевої, О.Ф. Скакун, В.Д. Сорокіна, О.В. Сурілова, С.В. Тихомирова, В.П. Чабан та інших. Разом з тим, праці вчених були присвячені в одних випадках ознакам адміністративного примусу, в других — класифікації заходів адміністративного примусу, а в третіх — особливостям застосування певного виду заходів адміністративного

примусу на передбачених законом підставах. Лише інколи в юридичній літературі розглядалися та обґрунтовувалась доцільність існування адміністративних заходів процесуально-забезпечувального характеру — Г.В. Грянка, О.І. Миколенко, Л.М. Розін.

Метою написання статті є аналіз місця адміністративних заходів процесуально-забезпечувального характеру в системі заходів адміністративного примусу.

Виклад основних положень. Сьогодні велика кількість наукових праць присвячена особливостям та видам заходів адміністративного примусу. Це свідчить про підвищений інтерес вчених України до даної тематики. Однак єдності думок серед науковців щодо змісту заходів адміністративного примусу не спостерігається. Пояснюється це наступними причинами:

по-перше, так до кінця і не визначилися представники адміністративного права з тим, що є основною ознакою адміністративного примусу — 1) його зв'язок з порушенням норм права чи 2) тимчасове обмеження прав і свобод особи? Відповідь на поставлене питання вирішує долю, так званих, «заходів попередження», які обмежують права особи, але не пов'язані з вчиненням протиправних дій;

по-друге, поки що не існує чіткого розмежування між наукою адміністративного права та наукою адміністративного процесуального права (про це яскраво свідчить і назва спеціальності 12.00.07. — адміністративне право і процес, фінансове право; інформаційне право). Це призвело до того, що традиційна класифікація заходів адміністративного примусу на заходи попередження, заходи припинення та адміністративні стягнення ігнорувала існування самостійної групи заходів — заходів адміністративно-процесуального характеру. Вони довгий час розглядалися (і досі розглядаються) в юридичній літературі лише як різновид заходів припинення. Це негативно вплинуло на розвиток даних заходів примусу та позначилося на рівні їх правового забезпечення;

по-третє, не до кінця вирішеним залишається питання про те, з чим слід пов'язувати зміст поняття „адміністративний примус» — з галузевою

приналежністю чи виходити зі змісту поняття «адміністративний», тобто «управлінський». Теж стосується і поняття «адміністративно-процесуальний примус» — його слід пов'язувати тільки з адміністративним судочинством чи включати до його змісту і інші заходи примусу, що використовуються, наприклад, в провадженні в справах про адміністративні правопорушення, в виконавчому провадженні тощо.

Аналіз висловлених в юридичній літературі думок вчених дає можливість визначитись з основними ознаками, які характеризують адміністративний примус.

Заходи адміністративного примусу застосовуються, по-перше, як крайній засіб забезпечення і охорони правопорядку та пов'язані з притягненням винних осіб до адміністративної відповідальності, і, по-друге, як заходи, направлені на попередження і припинення можливих або вчинюваних правопорушень чи шкідливих наслідків для держави, суспільства і окремих громадян.

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 судьями 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.

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 [1, с. 6].

Порядок застосування заходів адміністративного примусу регулюється, як правило, нормами адміністративного права, що містяться в законах і підзаконних актах України. Недоліками правового регулювання заходів адміністративного примусу є: розрізненість нормативного матеріалу в чинному

законодавстві; наявність протиріч і прогалин в законодавстві, а також закріплення процесуального порядку їхнього застосування на рівні підзаконних актів.

Заходи адміністративного примусу пов'язані з обмеженням прав і свобод громадян і організацій у випадках, безпосередньо передбачених чинним законодавством України.

Аналіз ознак правового примусу та безпосередньо адміністративно-правового примусу дає можливість дати наступне його визначення. Адміністративно-правовий примус — це особливий вид державного примусу, який є встановленою нормами адміністративного права системою заходів психологічного, фізичного і організаційного впливу, що застосовуються, по-перше, до осіб, які чинять чи вчинили порушення норм права, по-друге, до інших осіб з метою попередження можливого правопорушення або попередження можливих шкідливих наслідків для держави, суспільства і окремих громадян, по-третє, у зв'язку з забезпеченням провадження по адміністративній справі.

В науці адміністративного права існує ще одна, до кінця не вирішена проблема, що стосується адміністративного примусу — це класифікація заходів адміністративного примусу. Класифікація цих заходів має величезне теоретичне і практичне значення. Наявність такої класифікації необхідно, по-перше, для усвідомлення суті різноманітних заходів примусу, що застосовуються в рамках державного управління, їхніх підстав і цілей застосування; по-друге, для більш якісного правового регулювання і, як результат, якісного і ефективного правозастосування; по-третє, для подальшого розвитку даного інституту адміністративного права.

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 [2, 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 [1, с. 12-13] або заходами відповідальності за порушення адміністративно-правових приписів [3, с. 192].

Особливої точки зору в питанні класифікації заходів адміністративного примусу дотримується Д.М. Бахрах [4, с. 17-18], убачаючи,

що застосування заходів адміністративного примусу пов'язане тільки з вчиненням адміністративного проступку, він виключає з класифікації заходи адміністративного попередження і виділяє: а) заходи припинення; б) адміністративні стягнення і в) адміністративно-відновлювальні заходи (наприклад, відшкодування заподіяної майнової шкоди).

С.В. Тихомиров розрізняє три види заходів адміністративно-правового примусу: а) заходи адміністративного попередження; б) заходи забезпечення провадження у справі про адміністративне правопорушення; в) заходи адміністративної відповідальності [5, с. 193].

На нашу думку, якщо за основу класифікації взяти мету застосування того чи іншого заходу примусу, то ці заходи можна поділити не на три (як це традиційно робиться в навчальній літературі), а на п'ять видів: 1) адміністративні стягнення, що застосовуються до осіб, вчинивших адміністративне правопорушення, з метою покарання правопорушника; 2) заходи адміністративного припинення, які використовуються для припинення протиправної поведінки особи; 3) заходи процесуально-забезпечувального характеру, які дають можливість встановити факт правопорушення, особу правопорушника, скласти документи, передбачені законом; 4) відновлювальні заходи, які призначені для поновлення порушеного правопорядку, прав громадян; 5) заходи адміністративного попередження, що застосовуються з метою попередження шкідливих наслідків для держави, суспільства та окремих громадян.

Висновки. Отже, серед заходів адміністративного примусу слід виділяти самостійну групу адміністративних заходів процесуально-забезпечувального характеру. Такий підхід дасть можливість: по-перше, чітко розмежувати між собою заходи примусу, що передбачаються матеріальними нормами адміністративного права, і заходи примусу, що регламентуються адміністративно-процесуальними нормами. Хоча слід констатувати, що і перші, і другі реалізуються за допомогою процедурних (процесуальних) норм; по-друге, зосередитись науковцям безпосередньо на проблемах застосування заходів процесуально-забезпечувального характеру, адже чинне законодавство не чітко, а іноді безвідповідально, закріплює вимоги щодо оформлення дій, пов'язаних з застосуванням заходів примусу, а також підстави і порядок їх застосування.

Література:

1. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине. Учебное пособие. — Харьков: «Одиссей», 2004. — 272с.
2. Битяк Ю.П., Зуй В.В. Административное право Украины (Общая часть). Учебное пособие. — Харьков: ООО «Одиссей», 1999. — 224с.
3. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Административне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — 544с.
4. Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР. Учебное пособие. — Свердловск: Издательство Уральского университета, 1989. — 204 с.
5. Тихомиров С.В. Административное право Российской Федерации. Учебное пособие. — М.: Издательство «Юрлитинформ», 2003. — 608с.

Голядова Т.А. Административные меры процессуально-обеспечительного характера в системе административного принуждения

Аннотация. В статье исследуется вопрос об административных мерах процессуально-обеспечительного характера в системе мер административного принуждения, их особенности и виды.

Ключевые слова: административные меры процессуально-обеспечительного характера, административное принуждение.

Goloyadova T.A. Administrative measures protsesualno-protective measures in the system of administrative enforcement

Summary. The article highlights some questions about administrative methods in system of the measures of the administrative enforcement, their particularities and types

Key words: administrative measures remedially-obespechitelno character, administrative enforcement.