

Пророченко В. В.,*консультант**Юридичної клініки "Adiutorium"***Шестак Л. В.,***кандидат юридичних наук, доцент,**доцент кафедри трудового права, адміністративного права та процесу
Національного університету «Чернігівська політехніка»*

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРИМУС ЯК МЕТОД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. У статті піднімаються актуальні проблеми визначення поняття та юридичного змісту адміністративного примусу. Автори відзначають важливість дослідження підстав, умов та наслідків застосування заходів адміністративного примусу у зв'язку зі збільшенням кількості правопорушень, а також ситуацій, що вимагають швидких, професійних та співрозмірних дій з боку держави, спрямованих на попередження настання шкідливих наслідків та зменшення їх негативного впливу.

Аналізуючи наукові позиції різних дослідників щодо поняття та змісту адміністративного примусу, автори відзначають, що питання розуміння фактичної підстави застосування адміністративного примусу є дискусійним. Його вирішення залежить від дослідження наступних обставин: 1) які юридичні факти запускають механізм реалізації заходів адміністративного примусу та які суб'єкти права уповноважені їх застосовувати; 2) які заходи державно-владного впливу належать до адміністративного примусу, а які ні; 3) які наслідки застосування адміністративного примусу для учасників відповідних правовідносин.

У статті відзначається ряд недоліків законодавства з розглядуваного питання. Зокрема, у діючих правових нормах не лише відсутнє поняття та ознаки адміністративного примусу, але й не описано форми його реалізації, а так само відсутні зміст і юридичні наслідки їх застосування. Автори доходять висновку, що перелік заходів адміністративного примусу має бути визначений у законодавчих актах, які визначають статус та зміст і напрямки діяльності так званих силових структур, оскільки заходи адміністративного примусу не є взаємозамінюваними, застосовуються різними суб'єктами влади і мають неоднакові правові наслідки: від обмеження окремих прав громадян до припинення діяльності суб'єкта права.

Ключові слова: адміністративний примус, державний примус, правопорушення, покарання, права громадян, владний суб'єкт.

Актуальність дослідження. Динаміка суспільних відносин, важливість швидкої та співрозмірної реакції держави на поведінку учасників адміністративних правовідносин в умовах глобалізації та інформатизації вимагає від держави застосування ефективних методів управління, які б могли забезпечувати ефективне виконання покладених на державу функцій та сприяти реалізації прав і свобод громадян. Одним із домінуючих методів державного управління є адміністративний примус, за допомогою якого владні суб'єкти здатні вирішувати

велику кількість завдань у порівняно короткі строки та досягати мети управління.

У сучасних умовах інтерес до адміністративного примусу зростає, що пов'язано зі збільшенням кількості скоєних адміністративних правопорушень різного ступеня тяжкості; надзвичайних ситуацій, як природного, так і техногенного характеру, за яких зростає важливість швидкої й неупередженої реакції відповідних структур, покликаних попередити шкідливі наслідки та/або зменшити їх негативний вплив; неефективності попереджувальних заходів та їх незначної поширеності у практичній діяльності правоохоронних структур тощо. У зв'язку з цим доктринальне осмислення адміністративно-примусової проблематики має важливе теоретичне та прикладне значення.

Вивченням різних аспектів адміністративного примусу займалися такі вчені, як В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.К. Гіжевська, І.П. Голосніченко, С.В. Ківалов, Ю.Я. Кінаш, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Т. О. Коломоєць, А. П. Ключніченко, В. В. Серафимов, О. Ю. Солманова, О.І. Харитонова, В.П. Чабан, В.К. Шкарупа та інші. При цьому кожен із вчених розглядає особливості адміністративного примусу по-різному, акцентуючи увагу на одних аспектах та залишаючи поза увагою інші.

Метою статті є аналіз доктринальних досліджень поняття та юридичного змісту адміністративного примусу та розробка практичних рекомендацій щодо нормативного закріплення процедур його застосування.

Вклад основного матеріалу. Удосконалення інституту державного примусу загалом та інституту адміністративного примусу зокрема є одним із основних правових важелів проведення адміністративної реформи у сфері державного управління. У правозастосовній практиці примус застосовується у формі заходів психологічного чи фізичного впливу. Представники державної влади використовують ці заходи з метою приведення поведінки людини у відповідність з правилами суспільного життя, характерними для тієї чи іншої держави, в тих випадках, коли член суспільства не виконує такі правила добровільно.

Слід зазначити, що найбільш істотний сегмент примусових повноважень зосереджений в руках представників виконавчої влади, що використовують механізм адміністративно-правового примусу з метою реалізації завдань і функцій державного управління у вузькому сенсі цього терміна. Відсутність же чітких, законодавчо закріплених правил, які регламентують процедуру застосування відповідних заходів, створює умови

для зловживання правом на застосування адміністративно-правового примусу з боку уповноважених представників влади та сприяє порушенню прав і свобод громадян.

Однією з проблем розуміння адміністративного примусу є відсутність нормативного закріплення цього поняття та відсутність єдності понятійного апарату серед практичних працівників та дослідників. Аналіз наукової та навчальної літератури дозволяє зробити висновок, що такий стан зумовлений використанням різних ознак, що характеризують це адміністративно-правове явище під час конструювання відповідного визначення поняття науковцями, а також певна байдужість законодавця до створення відповідної дефініції. Хоча адміністративний примус є передусім примусом правовим, бо застосування відповідних заходів суворо регламентовано законом, здійснюється на основі й на виконання нормативних приписів. Незаконне ж застосування примусових заходів є фактичним свавіллям [1, с. 152].

Д.М. Бахрах визначає адміністративно-правовий примус як «особливий вид правового примусу, який полягає в застосуванні суб'єктами публічної функціональної влади закріплених нормами адміністративного права примусових заходів у зв'язку з неправомірними діями» [2, с. 496]. Ми частково підтримуємо зазначену позицію вченого, оскільки вважаємо, що це визначення включає в себе основоположні його ознаки: право уповноважених державою осіб застосувати силу як наслідок неправомірної поведінки особи. Проте автор не вказує на умови й обмеження щодо застосування адміністративного примусу та способи його прояву. Крім того, заходи адміністративного примусу не рівнозначні заходам адміністративної відповідальності й застосовуються не лише як прояв негативної реакції держави на протиправну поведінку особи, але можуть бути й не пов'язані з такою поведінкою. Причому таких заходів примусу набагато більше: це й обмежувальні знаки дорожнього руху, й перекриття окремих ділянок вулиць, шляхів для організації й проведення різних заходів, і зобов'язання здійснення реєстраційних, організаційних та інших дій тощо. Тому можна стверджувати, що заходи адміністративного примусу спрямовані насамперед на дотримання прав та інтересів більшості учасників адміністративних правовідносин, у тому числі й держави.

Більш повне розуміння адміністративного примусу наводить вітчизняний дослідник А.Т. Комзюк, який вважає, що адміністративний примус слід розглядати крізь призму застосування відповідними суб'єктами до осіб, які не перебувають у їх підпорядкуванні та незалежно від їх волі й бажання, передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майнового, особистісного та іншого характеру з метою охорони та захисту суспільних відносин, що виникають у сфері державного управління, за допомогою запобігання та припинення правопорушень, а також покарання за їх учинення [3, с. 45]. У цьому разі вчений розглядає адміністративний примус як застосовувану уповноваженими суб'єктами систему заходів, які переслідують превентивну мету чи є формою покарання за прояви протиправної поведінки. Причому автор підкреслює, що застосування відповідних заходів здійснюється в межах повноважень владних осіб та незалежно від бажання підвладних суб'єктів, що є однією з ознак адміністративного примусу.

Т.О. Коломоець наголошує, що адміністративний примус – це особливий різновид державно-правового примусу, тобто визначені нормами адміністративного права способи офіційного фізичного чи психологічного впливу уповноважених державних органів (а в деяких випадках і громадських організацій) на фізичних та юридичних осіб у вигляді особистих, майнових, організаційних обмежень їхніх прав, свобод та інтересів у випадках вчинення цими особами протиправних діянь (у сфері відносин публічного характеру) або в умовах надзвичайних обставин у межах окремого адміністративного провадження задля превенції, припинення протиправних діянь, забезпечення провадження в справах про правопорушення, притягнення винних осіб до відповідальності, попередження й локалізації наслідків надзвичайних ситуацій [4, с. 66]. Таким чином, дослідниця акцентує увагу на тому, що адміністративний примус – це видове явище, яке виступає складовим елементом державного примусу, а також відзначає, що цей примус застосовується як до фізичних, так і до юридичних осіб. Авторка також підкреслює, що заходи адміністративного примусу застосовуються з превентивною або каральною метою.

Дискусійний характер має питання розуміння фактичної підстави застосування адміністративного примусу. Відповідь на це питання дозволяє дати досить важливу його характеристику, а саме: 1) які юридичні факти запускають механізм реалізації заходів адміністративного примусу та які суб'єкти права уповноважені їх застосовувати; 2) які заходи державно-владного впливу належать до адміністративного примусу, а які ні; 3) які наслідки застосування адміністративного примусу для учасників відповідних правовідносин.

Застосування заходів адміністративного примусу не є самоціллю, воно завжди має бути обґрунтованим та базуватися на правових приписах, що набрали законної сили. Тому однією з важливих характеристик адміністративного примусу є його цільове призначення. Мета виступає ідеальним нормативно закріпленим результатом, якого необхідно досягти за допомогою його застосування. Очевидно, що застосування адміністративного примусу спрямовано на попередження, припинення і мінімізацію негативних наслідків конфліктів, правових ситуацій, що можуть бути вирішені в адміністративному порядку. Реалізація адміністративного примусу є вимушеним, але необхідним кроком з боку суб'єктів державного управління, і не обов'язково, щоб цьому передувало застосування переконання чи інших заходів позитивного державно-правового впливу.

Очевидно, що в ряді правоохоронних ситуацій немає можливості застосування заходів впливу, відмінних від адміністративного примусу. Це зумовлено потребою оперативного забезпечення громадського порядку і громадської безпеки, які виступають як цілі реалізації адміністративного примусу. Саме ця подвійна мета в подальшому знаходить своє відображення в цілях окремих форм та заходів адміністративного примусу. Відтак саме навколо мети має вибудовуватися механізм адміністративно-правового примусового впливу, створюватися систематизований набір заходів адміністративного примусу. Цим і можна пояснити, що мета і спосіб забезпечення громадського порядку і громадської безпеки виступають як найбільш важливі критерії класифікації адміністративного примусу. Юридичними фактами, які створюють передумови застосування заходів адміністративного впливу, варто визнати наступні:

– по-перше, вчинення суб'єктами права протиправних діянь, що можуть бути кваліфіковані як адміністративні правопорушення. У таких випадках застосування заходів адміністративного примусу переслідує подвійну мету – покарання правопорушника та недопущення вчинення подібних діянь у майбутньому, що відповідає положенням ст. 23 КУпАП [5];

– по-друге, виникнення обставин непереборної сили або техногенних чи інших катастроф, що вимагають здійснення владними суб'єктами попереджувальних та припинювальних заходів, які пов'язані з обмеженням прав і свобод людини (наприклад, введення карантину при масових захворюваннях людей, обмеження роботи окремих підприємств, установ чи організацій при значному погіршенні природних умов, зсуви ґрунту тощо). Тобто заходи адміністративного примусу є наслідком надзвичайних обставин;

– по-третє, задоволення поточних потреб держави загалом чи органів місцевого самоврядування зокрема, які потребують обмеження окремих прав і свобод громадян (наприклад, перекриття окремих ділянок вулиць і шляхів у зв'язку з проведенням планових чи позапланових ремонтних робіт тощо).

Що стосується проблем визначення видів заходів адміністративного примусу, то єдиного нормативного акта, який би визначав хоча б орієнтовний їх перелік, немає. Науковці розрізняють з-поміж них такі: перевірка документів, здійснення адміністративного нагляду за особами, щодо яких він встановлений, а також контролю за засудженими до кримінальних покарань, не пов'язаних з позбавленням волі; безперешкодний вхід у житлові приміщення громадян, які перебувають під адміністративним наглядом; огляд речей і особистий огляд; закриття окремих ділянок державного кордону; відвідування підприємств, закладів, організацій для виконання профілактичних функцій; опечатування приміщень, використовуваних як каси, місця зберігання документів, товарно-матеріальних цінностей; опечатування вимірювальних приладів і пристроїв; вилучення для проведення аналізу проб продукції, яка призначена для реалізації населенню; введення карантину при епідеміях і епізоотиях; заборона або обмеження руху транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних шляхів; огляд медичного стану осіб і санітарного стану підприємств громадського харчування; ревізування; заборона експлуатації транспортних засобів, технічний стан яких загрожує безпеці руху; тимчасова заборона (обмеження) доступу громадян на окремі ділянки місцевості або об'єкти з метою забезпечення громадського порядку і громадської безпеки; застосування заходів фізичного впливу, спецзасобів та вогнепальної зброї; застосування адміністративних стягнень чи заходів адміністративного впливу [1, с. 154-156]. Очевидно, що цей перелік не є вичерпним та не становить систему заходів адміністративного примусу, оскільки названі заходи не є взаємозамінюваними, застосовуються різними суб'єктами влади і мають неоднакові наслідки: від обмеження окремих прав громадян до припинення діяльності суб'єкта права.

Однією із значущих проблем адміністративного примусу, яка має виражений як правотворчий, так і правозастосовний характер, є його інтенсивність, тобто ступінь правообмежень, що настають для учасників відповідних правовідносин. Ці наслідки є обов'язковим і неминучим результатом застосування такого примусу. При цьому важливо, щоб інтенсивність їх застосування відповідала юридичним фактам, що є підставами

їх застосування. Іншими словами, йдеться про співрозмірність заходів адміністративного примусу. Вона полягає у визначенні відповідності між фактичними підставами їх застосування і характером правових обмежень, що настають для учасників.

Визнаючи небезпеку надмірної інтенсивності заходів адміністративного примусу, слід зазначити, що закріплення цих заходів з мінімальним правообмежувальним потенціалом призводить до того, що вони будуть мати декларативний характер, що не дозволить якісно забезпечувати громадський порядок та безпеку. Принагідно зазначимо, що ознака репресивності властива тим заходам адміністративного примусу, застосування яких є наслідком протиправної поведінки суб'єкта правовідносин. В інших випадках адміністративний примус має скоріше обмежувальний примусовий характер.

У ряді випадків надмірно низький потенціал заходів адміністративного примусу призводить до більш тяжких наслідків, ніж заходи з надмірним потенціалом, що може активізувати механізм протиправної діяльності. Нормативно-правове закріплення дієвого та справедливого правообмежувального потенціалу заходів адміністративного примусу слід встановлювати за допомогою правового експерименту, що дозволить у конкретних умовах апробувати заходи адміністративного примусу та завчасно внести необхідні корективи в законодавство і правозастосовну практику.

Слід визнати, що надмірна репресивність заходів адміністративного примусу сама по собі не може виступати як ефективний стримуючий фактор. Треба враховувати весь комплекс обставин під час вироблення та юридичного закріплення відповідних заходів адміністративного примусу. Беручи до уваги характер юридичних підстав їх застосування, особу суб'єктів, щодо яких вони застосовуються, слід подбати не тільки про покарання правопорушника, а й про профілактику протиправних проявів та недопущення настання інших негативних наслідків, які пов'язані з правопорушеннями і дією правових колізій.

Висновки. Таким чином, адміністративний примус слід визначити як форму державного управління та державного примусу, перелік правових та організаційних заходів, заснованих на нормах адміністративного права, які застосовуються уповноваженими суб'єктами влади щодо фізичних осіб та колективних утворень в установленому процесуальному порядку з метою забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, для попередження та припинення протиправних проявів, а також для вирішення питання про застосування заходів адміністративної відповідальності до осіб, що вчинили адміністративно карані діяння.

Підвищення якості застосування адміністративного примусу вимагає систематизації відповідного законодавства. Йдеться не лише про доцільність нормативного закріплення відповідної дефініції, а про юридичний зміст цього поняття та форми практичного вияву заходів адміністративного примусу і їх юридичних наслідків для суб'єктів правовідносин. Наразі з-поміж заходів адміністративного примусу, належним чином описаних в законодавчому акті, є фактично лише заходи адміністративної відповідальності, хоча й вони потребують окремих уточнень. Решта заходів або ж не описана зовсім, або ж закріплена частково (наприклад, порядок та умови застосування вогнепальної зброї). Якісну неоднорідність адміністративного примусу багато в чому зумовила відсутність єдиного

нормативно-правового акта, який би регламентував цю форму державного примусу. Виходячи з того, що найчастіше заходи адміністративного примусу застосовуються представниками так званих силових структур, доречно, щоб підстави, умови, форми і наслідки адміністративного примусу знайшли своє нормативне відображення у межах Законів України «Про Національну поліцію України» [6], «Про Службу безпеки України» [7], «Про прикордонний контроль» [8] та інших актах. Це створить умови для якісного та об'єктивно виправданого застосування окремих заходів адміністративного примусу, а відтак – зменшить кількість зловживань та порушень у цій сфері, сприятиме практичному утвердженню прав і свобод людини і громадянина в Україні.

Література:

1. Шестак Л.В. Адміністративне право: навч. посіб./ Чернігів : Чернігівський державний інститут права, соціальних технологій та праці, 2011. 256 с.
2. Бахрах Д.Н. Административная ответственность. Пермь : Книжное изд-во, 1966. 193 с.
3. Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07; Національний ун-т внутр. справ. Харків, 2002. 408 с.
4. Адміністративне право України: навч. посібник / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, Г.Ю. Гулев-ської. Київ : Істина, 2007. 216 с.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
6. Про Національну поліцію України: Закон України від 02.07.2015 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
7. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1992. № 27. Ст. 382.
8. Про прикордонний контроль: Закон України від 05.11.2009 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2010. № 6. Ст. 46.

Prorochenko V., Shestak L. Administrative coercion as a method of public administration

Summary. The article raises topical issues of defining the concept and legal content of administrative coercion. The authors note the importance of studying the grounds, conditions and consequences of administrative coercion in connection with the increase in the number of offenses, as well as situations that require prompt, professional and proportionate action by the state to prevent adverse effects and reduce their negative impact.

Analyzing the scientific positions of various researchers on the concept and content of administrative coercion, the authors note that the question of understanding the actual basis for the use of administrative coercion is debatable. Its solution depends on the study of the following circumstances: 1) which legal facts trigger the mechanism of implementation of measures of administrative coercion and which subjects of law are authorized to apply them; 2) which measures of state power belong to administrative coercion, and which do not; 3) what are the consequences of the application of administrative coercion for the participants of the relevant legal relationship.

The article notes a number of shortcomings in the legislation on this issue. In particular, the current legal norms not only lack the concept and signs of administrative coercion, but also do not describe the forms of its implementation, as well as lack the content and legal consequences of their application. The authors conclude that the list of measures of administrative coercion should be defined in legislation that determines the status and content and activities of the so-called law enforcement agencies, as measures of administrative coercion are not interchangeable, applied by different authorities and have different legal consequences: from the restriction of certain rights of citizens to the termination of the subject of law.

Key words: administrative coercion, state coercion, offences, punishment, citizens' rights, subject of authoritative powers.