

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.97:352(477)

С. Л. Дембіцька

кандидат юридичних наук,
асистент кафедри цивільного права та процесу
Інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»

КЛАСИФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ЗАХОДІВ У СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ

Статтю присвячено визначенню поняття, сутності заходів адміністративного примусу. Здійснено класифікацію заходів адміністративного примусу за певними критеріями. Зазначено специфіку підстав застосування адміністративного примусу.

Ключові слова: заходи адміністративного примусу, класифікація, державний примус, адміністративний примус.

Постановка проблеми. Одним із засобів, що забезпечує дотримання законності в житті суспільства, є державний примус. Звичайно, державний примус є крайньою мірою, але він об'єктивно необхідний, оскільки в нашому суспільстві на сьогодні існують певні явища, що зумовлюють потребу не тільки в заходах суспільного впливу, а й у примусових заходах. Розуміння складної природи адміністративного примусу, різноманітності його заходів, які склалися останнім часом, є результатом численних досліджень вчених-адміністративістів, що сприяло «класифікації» зазначених заходів. Систематизація даних заходів полягає у визначенні, які саме заходи належать до заходів адміністративного примусу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Класифікація заходів адміністративного примусу 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.

У науці адміністративного права питання щодо інституту адміністративного примусу та

класифікації його заходів викликають інтерес вже протягом досить тривалого часу, і на сьогодні відсутня єдність поглядів вчених відносно їх вирішення. Дане питання досліджувались у працях таких вчених, як О. Бандурка, Д. Бахрах, Ю. Битяк, Є. Додін, М. Єропкін, Л. Коваль, В. Колпаков, А. Комзюк, Т. Коломовець, Л. Розін тощо. Тому питання класифікації заходів адміністративного примусу було і залишається одним із найбільш дискусійних в адміністративному праві.

Виклад основних положень. У науці адміністративного права існує 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.

Однак перш ніж безпосередньо перейти до питання класифікації заходів адміністративного примусу, слід визначитись, що таке адміністративний примус і його заходи, оскільки

в юридичній літературі все ще спостерігається юридична плутанина деяких теоретичних положень, які негативно впливають як на подальший розвиток адміністративно-правової доктрини, так і нормотворчої діяльності [1, с. 59].

Адміністративний примус має чітко визначені ознаки, які відрізняють його від інших видів державного примусу: 1) примусовий захід застосовується як засіб забезпечення державного управління системою; 2) застосування цього виду примусу не завжди пов'язано із здійсненням адміністративного правопорушення, яке посягає на суспільні відносини, які складаються з приводу норм та правил у сфері забезпечення пасажирських перевезень; 3) заходи примусу і порядок їх застосування встановлюються не тільки законом, а також нормативними актами органів виконавчої влади; 4) адміністративний примус застосовується тільки уповноваженими на те державними особами (органами виконавчої влади) і посадовими особами, коло яких визначено нормативно-правовими актами України; 5) процесуальний порядок застосування адміністративного примусу відрізняється досить високим рівнем оперативності, що збільшує ефективність їх реалізації [2, с. 410].

Таким чином, адміністративний примус – це вид державного примусу, що застосовується відповідними державними органами (посадовими особами) до фізичних та юридичних осіб із метою запобігання, припинення правопорушень та притягнення винних до відповідальності. У власному розумінні цей юридичний примус застосовується у випадку ігноруванні тих чи інших обов'язкових приписів, що виходять від держави в особі її уповноважених органів.

У 40-х та половині 50-х років ХХ ст. панівною була двоскладова класифікація, коли всі заходи адміністративного примусу поділялися на адміністративні стягнення та адміністративно-запобіжні заходи. Її недосконалість полягала в описовому характері та неоднорідності заходів другої класифікаційної групи [3, с. 138].

Аналіз юридичної літератури дозволяє констатувати, що до цього часу досить актуально залишається класифікація, яка була запропонована ще у 1957 р. М.І. Єропкіним, в основу якої покладено мету застосування заходів адміністративного примусу. У 1973 р. адміністративний примус характеризується як конкретний вид державного примусу, також розрізняють такі заходи адміністративного примусу з посиланням на класифікацію

Єропкіна М.І.: – заходи запобігання; – заходи адміністративного припинення; – адміністративні стягнення [4, с. 118].

Для усвідомлення сутності, призначення, взаємозв'язку різноманітних заходів адміністративного примусу, що застосовуються державними органами щодо фізичних та юридичних осіб у сфері реалізації державної виконавчої влади з метою забезпечення громадського порядку, громадської безпеки, припинення правопорушень чи запобігання їм, притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності. Особливо це питання актуалізується для України в сучасний період модифікації адміністративного права: обґрунтування доцільності виділення як самостійних галузей права податкового, адміністративно-деліктного права [5, с. 45], переходу до нової теорії адміністративно-правових відносин – нерадянської, яка поступово еволюціонує в бік демократичної теорії [6, с. 36], визнання особи найвищою соціальною цінністю держави.

На сьогодні існують різні точки зору як щодо кількості видів адміністративного примусу, так і назв окремих його груп.

На думку Т.О. Коломоець, класифікацію системи заходів адміністративно-правового примусу слід здійснювати за кількома критеріями в декілька етапів. Спочатку, залежно від підстав застосування, слід виділити дві підсистеми однорідних заходів: заходи, пов'язані з протиправними діями, і заходи, застосування яких не пов'язане із протиправними діями (запобіжні заходи). Далі, обравши критерієм безпосередньо мету застосування, заходи, пов'язані з протиправними діями, поділяє на адміністративні стягнення та заходи адміністративного припинення, а примусові заходи, не пов'язані з протиправними діями, – на такі, що пов'язані з надзвичайними ситуаціями та запобіжні заходи. І нарешті, заходи адміністративного припинення залежно від характеру дії слід поділяти на відновлювальні, забезпечувальні і власне заходи припинення [7, с. 20].

У теорії адміністративного права традиційно склалась тріада заходів адміністративного примусу, до якої входять заходи адміністративного попередження, заходи адміністративного припинення та заходи адміністративної відповідальності. Для визначення примусу суттєве значення має конкретизація того, до чого примушується особа, до якої цей примус застосовується. Для констатації наявності примусу важливим є

не тільки процес застосування певних заходів, а й результат їх застосування. Іншими словами, важливо знати кінцевий результат примусового впливу, а казати про наявність примусу можна лише в тому випадку, коли для суб'єкта застосування примусу очевидно, що мети примусу досягнуто. Інакше примус просто не буде примусом, це буде звичайна безрезультативна діяльність. Застосування примусу не залишає тому, до кого він застосовується, жодного вибору, крім як підкорятися цьому примусу [8, с. 38].

Специфіка підстав застосування адміністративного примусу полягає в тому, що його заходи можуть застосовуватись як у випадку вчинення протиправних діянь, так у випадку настання надзвичайних ситуацій. Також необхідно відзначити, що адміністративний примус може застосовуватися в разі виникнення загрози правопорушення [9, с. 197].

В юридичній науці існує така класифікація заходів адміністративного примусу: 1) заходи адміністративного запобігання (адміністративно-попереджувальні); 2) заходи припинення правопорушень; 3) адміністративні стягнення [10, с. 164].

Л.М. Розін, спираючись на мету застосування адміністративно-правової норми, а відповідно і заходу адміністративного примусу, виділяє: адміністративні стягнення, що застосовувалися під час притягнення особи до адміністративної відповідальності як покарання особи; заходи адміністративного припинення, які використовуються для припинення відповідного правопорушення; заходи процесуального примусу, які забезпечують можливість визначення факту правопорушення, встановлення особи правопорушника, збирання всіх необхідних даних про адміністративний проступок і складання відповідних процесуальних документів; відновлювальні заходи для поновлення правопорядку; заходи адміністративно-примусові, що застосовуються з метою припинення правопорушень [11, с. 182]. Однак цей варіант у цілому не знайшов позитивного відгуку в середовищі вчених-адміністративістів, і про нього лише згадується під час висвітлення наявності розмаїття підходів до класифікації заходів адміністративного примусу.

За думкою О.М. Бандурки, призначення заходів адміністративного примусу свідчить про їх різноманітність і дозволяє доцільно варіювати ними, поєднуючи їх з іншими заходами державного впливу. Відповідно до цього їх поділяють

на три групи: адміністративно-запобіжні заходи (перевірка документів, огляд, внесення подання про усунення причин правопорушень); заходи адміністративного припинення (адміністративне затримання, вилучення речей та документів тощо); адміністративні стягнення (попередження, штраф) [12, с. 287].

В.О. Продаєвич до адміністративно-правового примусу залежно від мети застосування включає: а) заходи попередження; б) заходи припинення; в) процесуально-забезпечувальні заходи (заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення); г) адміністративно-відновлювальні заходи; д) заходи адміністративної відповідальності.

Адміністративно-правовий примус науковець визначає як 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 адміністративного права, по-друге, до інших осіб із метою запобігання можливому правопорушенню або запобігання можливим шкідливим наслідкам для держави, суспільства і окремих громадян, по-третє, у зв'язку із забезпеченням провадження адміністративної справи [13, с. 5].

Для чіткого уявлення сутності підстави застосування заходів адміністративного примусу як різновиду державного як елемента, який характеризує юридичну природу такого роду заходів, необхідно звернутися до усталених положень загальної теорії права. Остання виділяє юридичну та фактичну сторони підстави застосування заходів державного примусу. Правовою (юридичною) підставою є наявність норми права, яка визначає можливість (допустимість) застосування конкретного заходу за наявності вказаних обставин. Фактичними підставами застосування того чи іншого заходу є реальне настання передбачених законом обставин, наприклад порушення встановлених заборон (вчинення адміністративного правопорушення чи реальна загроза його вчинення) [14, с. 101].

Отже, якщо за основу класифікації взяти мету застосування того чи іншого заходу примусу, то ці заходи необхідно поділити на такі види: 1) адміністративні стягнення, що застосовуються до осіб, які вчинили 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 необхідні документи, передбачені законом; 4) відновлювальні заходи, призначені для поновлення порушеного правопорядку; 5) заходи адміністративно-попередження, що застосовуються з метою попередження шкідливих наслідків для громадян та держави.

На відміну від системи заходів примусу в інших галузях права (кримінальному, цивільному), де вона майже повністю збігається із системою відповідних санкцій, адміністративно-правові примусові заходи далеко не зводяться до санкцій. Застосування заходів адміністративно-правового примусу, на відміну від застосування адміністративно-правових санкцій, не обов'язково пов'язане з правопорушеннями; реалізацію не всіх заходів адміністративно-правового примусу можна розглядати як адміністративну відповідальність [15, с. 61].

Деякі вчені вважають, що заходи адміністративного примусу можуть застосовуватись як до правопорушників, так і до осіб, що не вчинили правопорушення. В.В. Серьогіна вважає, що в числі обставин, що призводять до застосування примусових заходів в ситуаціях, не пов'язаних зі скоєнням правопорушення, може бути державна необхідність, з метою попередження настання шкідливих наслідків і забезпечення громадської безпеки [16, с. 30].

Тому, на нашу думку, найбільш вдалою є така класифікація заходів адміністративного примусу, яка б відповідала її завданням та усувала проблеми її здійснення, а саме: адміністративно-запобіжні заходи, заходи адміністративного припинення, заходи адміністративної відповідальності, комплексні заходи адміністративного примусу та заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Найбільш життєздатною виявилась класифікація заходів адміністративного примусу з поділом на заходи адміністративного попередження, припинення та адміністративного стягнення. 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. Цілями їх застосування є примусове припинення порушень правових норм; забезпечення наступного застосування мір юридичної відповідальності до порушника; усунення шкідливих наслідків правопорушення; відновлення колишнього правомірного стану [17].

Відстежуючи тенденцію дослідження науковцями класифікації заходів адміністративного примусу, бачимо, як поступово поглиблюються, виділяються нові групи заходів, збільшується коло критеріїв, які враховуються вченими. Адміністративний примус відіграє важливу роль в охороні правопорядку, містить у собі велику кількість засобів, застосування яких припиняє антигромадські дії, запобігає настанню суспільно-шкідливих наслідків.

Адміністративний примус – єдиний, який може застосовуватися від імені всього суспільства до будь-яких осіб, що перебувають на території держави, а також включає заходи, які не можуть використовувати інші соціальні суб'єкти. Такі заходи є саме примусовими, тобто вони реалізуються незалежно від волі і бажання відповідних об'єктів. Водночас у сучасній державі, що характеризується як правова, будь-яка діяльність, що здійснюється від її імені, а особливо діяльність щодо застосування примусу, має бути чітко і повно врегульована правом, ґрунтуватися на неухильному додержанні його приписів [18, с. 64].

Варто наголосити на тому, що практична реалізація заходів адміністративного примусу завжди пов'язана з обмеженням прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів різних юридичних осіб. Важливими є створення відповідності прав засад застосування цих заходів, тобто забезпечення належного їх правового регулювання. Від досконалості нормативної регламентації процесу діяльності державних органів щодо застосування заходів адміністративного примусу, чіткості приписів, наявності розвиненої системи законодавства в багатьох випадках залежить також ефективність зазначеної діяльності.

Адміністративний примус насамперед є примусом правовим і здійснюється тільки на підставі закону. Будь-який примусовий захід слід розглядати як дозволене у виняткових випадках порушення прав особи, закріплених законом, і тільки в межах закону уповноважені державою органи і посадові особи можуть обмежувати ці

права. У зв'язку із зазначеним велике значення має чітка регламентація порядку застосування примусових заходів, визначення компетенції та кола суб'єктів, яким надано на це право. Адже встановлення на рівні закону процедури реалізації примусового впливу створює необхідні гарантії для охорони прав та інтересів громадян та організації [19, с. 12].

Висновок. Адміністративний примус посідає головне місце серед заходів державного примусу, оскільки його основне завдання – протидія злочинності та профілактика протизаконної поведінки всіма суб'єктами права, оскільки необхідною умовою повноцінного життя суспільства є належний громадський порядок, тобто чітке і точне дотримання правил поведінки, встановлених для його членів і обов'язкових для виконання. Усі примусові заходи носять превентивний, випереджаючий характер стосовно злочинності і зміцнення суспільства. Отже, засобами адміністративного примусу, які застосовуються суб'єктами адміністративно-правових відносин, охороняються переважно такі суспільні відносини, що відрегульовані виключно нормами адміністративного права, тобто тими правовими нормами, що регулюють суспільні відносини у сфері управлінської діяльності.

Список використаної літератури:

1. Іванцов В.О. Проблеми класифікації заходів адміністративного примусу. Актуальні проблеми державного управління. 2007. № 1(31). С. 59.
2. Чорномаз О.Б. Заходи адміністративного примусу на залізничному транспорті. Науковий Вісник Київського національного університету внутрішніх справ. 2007. № 1. С. 39.
3. Фіночко Ф.Д. Еволюція поглядів щодо класифікації адміністративного примусу // Правова держава: проблеми, перспективи розвитку: короткі тези доп. та наук. повідомлень респ.наук.-практ.конф. (м. Харків, 9-11 лютого 1995 р.). Х., 1995. С. 138.
4. Еропкин М.И. Управление в области общественного порядка. М., 1973. 210 с.
5. Бурдаль Є. Деякі аспекти реформування адміністративного права. Вісник прокуратури. 2000. № 2(4). С. 43.
6. Кампо В.М., Нижник Н.Р., Шльоер Б.П. Становлення нового адміністративного права України. Науково-популярний нарис / За заг. ред. В.М. Кампо. К.: Видавничий Дім «Юридична книга», 2000. 60 с.
7. Коломоєць Т. Класифікація заходів адміністративно-правового примусу. Право України. 2003. № 2. С. 20–32.
8. Лук'янець Д. Стереотипи в адміністративному праві: переконання та примус як універсальні методи державного управління. Публічне право. Науково-практичний юридичний журнал. 2012. № 2(6). С. 37.
9. Дубинський О.Ю. Проблеми розмежування адміністративного примусу та контролю як методів забезпечення безпеки дорожнього руху. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2013. Серія Право. Випуск 22. Ч. 2. Т. 2. С. 195.
10. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк, О.В. Дьяченко, В.М. Гарашук та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
11. Розин Л.М. Проблемы классификации мер административного принуждения. Управление и право. 1982. Вып. 7. С. 182.
12. Бандурка А.М. Административный процесс: ученик. Харьков: Изд-во НУВД, 2001. 353 с.
13. Продаєвич В.О. Місце адміністративної відповідальності в системі заходів адміністративного примусу: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 2007. 19 с.
14. Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). М.: Изд-во МГУ, 1981. 240 с.
15. Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции. М.: Юрид.лит., 1975. 192 с.
16. Серегина В.В. Государственное принуждение по советскому праву. Воронеж: Воронежский ун-т, 1991. 120 с.
17. Небрат О.О. Деякі аспекти застосування адміністративного примусу при здійсненні охорони громадського порядку. Форум права. 2009. № 3. С. 465.
18. Христинченко Н.П. Правова природа адміністративного примусу. Європейські перспективи: науковий журнал. 2011. № 2. Ч.1. С. 62.
19. Мельник Р.С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2002. 211 с.

Дембицкая С. Л. Классификация административных мероприятий в системе административного принуждения

Статья посвящена определению понятия, сущности мероприятий административного принуждения. Осуществлена классификация мероприятий административного принуждения по определенным критериям. Отмечена специфика оснований применения административного принуждения.

Ключевые слова: мероприятия административного принуждения, классификация, государственное принуждение, административное принуждение.

Dembitska S. L. Classification of administrative measures in system of administrative compulsion

The Article is sanctified to determination of concept, essence of measures of administrative compulsion. Classification of measures of administrative compulsion is carried out on certain criteria. The specific of grounds of application of administrative compulsion .

Key words: measures of administrative compulsion, classification, state compulsion, administrative compulsion.