

Корнейчук С.П.

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

СИСТЕМА ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ, ЩО ЗАСТОСОВУЮТЬСЯ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ

У статті аналізуються наукові підходи щодо визначення поняття та змісту заходів адміністративного примусу в діяльності органів публічної адміністрації. Запропоновано поняття адміністративний примусу в діяльності Державної виконавчої служби, розкрито його зміст. Виокремлено систему заходів адміністративного примусу, що застосовуються органами Державної виконавчої служби. Розкрито зміст профілактичних та процесуальних заходів адміністративного примусу в діяльності ДВС.

Ключові слова: адміністративний примус, заходи адміністративного примусу, Державна виконавча служба України, види заходів адміністративного примусу.

Актуальність статті. Актуальність дослідження випливає з того, що застосування засобів адміністративного примусу органами публічної адміністрації відіграє значну роль в реалізації прав і свобод людини, у зміцненні дисципліни, організованості та порядку в усіх сферах правовідносин, у тому числі правовідносин, що виникають за участю Державної виконавчої служби України. Дослідження та вивчення адміністративно-правових відносин, які виникають в процесі застосування адміністративного примусу компетентними органами, на сучасному етапі має важливе значення для розвитку науки адміністративного права та може сприяти розширенню системи захисту прав і свобод людини.

Постановка проблеми. Слід акцентувати увагу на те, що вивченням проблем класифікації заходів адміністративного примусу та порядку їх застосування окремими органами публічної адміністрації були присвячені велика кількість наукових робіт таких фахівців, як Авер'янов А., Бандурка О., Голосніченко І., Додін Є., Дорогих М., Калаянов Д., Калюжний Р., Коваль Л., Колпаков В., Коломоець Т., Комзюк А., Римаренко Ю., Рябченко О., Сergyгін О., Тищенко М., Шакун В., Шкарупа В., Якуба О.

Розгляд проблеми адміністративного примусу здійснюється у контексті концептуально нових поглядів, що обумовлюють докорінні зміни організаційно-правових засад функціонування органів публічної адміністрації, зокрема гуманізацію їх

діяльності та підвищення їх авторитету, налагодження відносин між даними органами і народом на засадах партнерства, удосконалення методів та засобів забезпечення прав і свобод людини. В той же час основна увага вітчизняних науковців направлена на дослідження адміністративно-примусової діяльності передового загону правоохоронних органів, які, відповідно до законодавства, наділені найбільшими примусовими повноваженнями, зокрема міліції, прикордонної служби, прокуратури, хоча примусова діяльність не є їх основною функцією. Наприклад, Комзюк А. виробив теорію адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції [1], Чабан В., Єгупенко В., Салманова О. акцентують увагу на адміністративному примусі в діяльності органів ДАІ [2; 3; 4], Сергєєв А. – на адміністративному примусі в діяльності підрозділів місцевої міліції щодо охорони громадянського порядку, Кінаш Ю. – органів у сфері гарантування безпеки у вугільних шахтах [5], Баклан О. – у діяльності органів охорони праці [6], Комзюк В. – митних органів [7].

На відміну від цього адміністративно-примусова діяльність Державної виконавчої служби (далі – ДВС) не піддавалась суттєвому науковому аналізу, хоча за своєю сутністю, виходячи із законодавчо визначених завдань діяльності цього органу, він є чи найбільш законодавчо вмотивованим щодо застосування адміністративного примусу, адже діяльність його пов'язана з необхідністю вжиття примусових заходів щодо вико-

нання рішень суду та органів публічної адміністрації. Однак слід відмітити, що у вітчизняній правовій науці питання примусової діяльності ДВС все більш активно піддаються науковому дослідженню, серед них слід виділити: «Адміністративно-правове регулювання механізму примусових заходів виконавчого провадження» (автор Гук Б.), в якій досліджено механізм правового регулювання примусових заходів виконавчого провадження та виявлено його особливості [8]; «Форми та методи діяльності державної виконавчої служби» (автор Бортняк Ф.) – з'ясовано зміст та особливості методів діяльності державної виконавчої служби, здійснено аналіз заходів примусового виконання рішень, та запропоновано окремі шляхи їх удосконалення [9].

Однак, необхідно резюмувати, що комплексного дослідження адміністративно-примусової діяльності органів ДВС у вітчизняній адміністративно-правовій науці здійснено не було, що й зумовлює актуальність цього напрямку дослідження та доцільність його проведення. В межах загальної проблематики адміністративно-примусової діяльності ДВС, окремої уваги потребує визначення та дослідження видів заходів адміністративного примусу, які застосовують органи ДВС та виокремлення їх класифікаційних ознак.

Викладення основних положень статті. У літературі визначаються різні підстави класифікації адміністративно-правових засобів: залежно від характеру суспільних відносин, які охороняються цими заходами, нормативних актів, якими вони встановлюються, органів, що їх застосовують, підстав і цілей їхнього застосування і тому подібних. Історично зрізноманіття адміністративно-примусових заходів найчастіше виділялися адміністративні стягнення (перша група), а всі інші включалися в другу групу, що іменувалася по-різному: заходами адміністративного забезпечення [10, с. 288–301], соціального захисту [11, с. 133], безпосереднього впливу [12, с. 14], іншими адміністративними заходами [13, с. 158–164]. Це сприяло більш глибокому дослідженню лише тієї специфічної першої групи, які утворюють адміністративні стягнення, що відрізняються від інших примусових заходів рядом особливостей, насамперед підставою і цілями застосування.

Найбільш загально визнаною, на наш погляд, є класифікація, запропонована у свій час Єропкиним М. [14, с. 60–69], яку підтримують і сучасні адміністративісти України Битяк Ю., Комзюк А., Колпаков В. [15, с. 152; 16, с. 169; 17, с. 195]. В залежності від цілей, основ, умов і порядку

застосування адміністративного примусу прихильники зазначеної класифікації підрозділяють їх на адміністративно-попереджувальні заходи, заходи адміністративного припинення та адміністративні стягнення. Найбільш повний аналіз класифікаційних заходів адміністративного примусу здійснила Коломоєць Т., на підставі чого зробила висновок, що переважна більшість вчених-юристів і на сьогоднішній день дотримується традиційної трьохчленної (рідко чотирьохчленної) класифікації заходів адміністративного примусу [18, с. 148]. Наприклад, Ківалов С., Біла Л., Гладун З., Данількевич М., Битяк Ю., Зуй В., Богущкий В., Грянка Г., Матвійчук В. виділяють заходи адміністративного попередження, заходи адміністративного припинення із деталізацією їх на загальні, спеціальні та процесуальні, і адміністративні стягнення. На думку вченої, яку ми цілком підтримуємо, варіантів класифікації заходів адміністративного примусу в адміністративно-правовій науці чимало, й оскільки нормативно-правового акту, який би зафіксував визначення адміністративного примусу та виділив систему його заходів в Україні, досі немає, що і обумовлює існування ситуації, коли існує рівно стільки різновидів класифікації, скільки точок зору, висловлених науковцями. В цьому сенсі ми цілком підтримуємо також позицію Комзюка А., який зазначає, що слід покласти в основу класифікації адміністративного примусу (прийнятно і для адміністративного примусу у публічному праві України) усталені функціональні зв'язки, вимоги логічної впорядкованості складових частин системи, чітке системно-структурне співвідношення їх, акумулювати одночасно кілька критеріїв (мету, спосіб забезпечення правопорядку, фактичні підстави, правові наслідки, процесуальні особливості застосування тощо) [17, с. 42] і на законодавчому рівні закріпити класифікаційний розподіл заходів адміністративного примусу у публічному праві України.

У зв'язку з вищезазначеним, не претендуючи на відкриття нових класифікаційних критеріїв поділу заходів адміністративного примусу на види, а лише використовуючи напрацьовані наукою адміністративного права вищезазначені критерії, виокремимо види заходів адміністративного примусу, які застосовуються органами ДВС.

Досліджуючи проблему заходів адміністративного примусу, які застосовуються органами ДВС, необхідно звернути увагу, що всі вони здійснюються в межах виконавчого провадження як процесуальної діяльності, а тому носять процесу-

альний характер. Процесуальну діяльність щодо застосування заходів адміністративного примусу здебільшого пов'язують з адміністративною відповідальністю, зокрема з застосуванням заходів попередження вчинення правопорушення, його припинення та застосування адміністративних стягнень. На нашу думку, в даному випадку наявне вузьке розуміння адміністративного примусу, з яким ми не погоджуємось та відстоюємо позицію розуміння адміністративного примусу в широкому його розумінні, як системи примусових заходів, які застосовуються органами публічної адміністрації у різних сферах суспільних відносин, регулювання яких здійснюється адміністративно-правовими нормами. Так, ми цілком поділяємо позицію Коломоєць Т., що адміністративний примус не можна ототожнювати із адміністративною відповідальністю, на відміну від інших видів державно-правового примусу, які за своєю сутністю відповідають певному виду юридичної відповідальності (наприклад, кримінальний примус практично рівнозначний кримінальній відповідальності) [18, с. 121]. Адміністративна відповідальність та адміністративний примус – різні правові явища, адміністративна відповідальність – реакція держави лише на адміністративне правопорушення, а адміністративний примус – система різноманітних заходів фізичного чи психічного впливу щодо фізичних чи юридичних осіб, які застосовуються уповноваженими державними органами як при наявності протиправних діянь, так і за умов їх відсутності, у випадках настання визначених у законодавстві надзвичайних обставин. Тобто, з одного боку, адміністративна відповідальність та адміністративний примус співвідносяться між собою як частина і ціле, поняття «адміністративний примус» значно ширше поняття «адміністративна відповідальність», інакше кажучи, адміністративна відповідальність є частиною адміністративного примусу, тому і заходи адміністративного примусу не можна зводити до заходів відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення по аналогії з кримінальним примусом, для цього необхідно використовувати більш вузьке поняття «адміністративно-деліктний примус», як сукупність примусових заходів, які застосовуються органами публічної адміністрації у порядку притягнення осіб до відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення.

Тому, з огляду на специфіку діяльності ДВС, ми можемо визначити, що адміністративний примус в діяльності ДВС – це система заходів, що

застосовуються спеціально створеним органом виконавчої влади на підставі та у порядку визначеному законом з метою забезпечення виконання в примусовому порядку законних рішень суду та інших органів публічної адміністрації. Звісно, що примусовість такої діяльності полягає в законному обмеженні прав фізичних та юридичних осіб, наприклад, на володіння та розпорядження майном, коштами, а також в застосуванні до них заходів адміністративної відповідальності на підставі та у порядку, визначеному законом.

Для виокремлення різних класифікаційних груп заходів адміністративного примусу в діяльності ДВС, необхідно навести загальновживані в науці адміністративного права тлумачення окремих вищезазначених груп адміністративно-примусових заходів.

Так, заходи адміністративного припинення пропонується поділяти на: заходи, що застосовуються безпосередньо до правопорушника (особисті); заходи майнового характеру; заходи технічного характеру; заходи фінансового характеру; заходи спеціального або виняткового призначення [19, с. 30–31]. Комзюк А. виокремлює серед них заходи загального і спеціального призначення, перші, у свою чергу, в залежності від мети застосування, – на самостійні (оперативні) і допоміжні [21, с. 422–423].

Найбільш осучаснену та розширену класифікацію заходів адміністративного попередження запропонував Развадовський В., який розподіляє їх: в залежності від мети застосування на – заходи загально профілактичної спрямованості; заходи, що застосовуються для попередження адміністративних правопорушень з боку конкретних осіб; від характеру правоохоронного впливу – на особистісні, організаційно-правові та майнові; від об'єкту впливу – на ті, що застосовуються до фізичних осіб, до юридичних осіб, змішані; за строками реалізації – ті, що реалізуються шляхом виконання певних разових дій і не пов'язані із строком, і такі, що характеризуються тривалістю дії, тощо [21, с. 250]. Найбільш дослідженою групою заходів адміністративного примусу є заходи, пов'язані з застосуванням адміністративної відповідальності за вчинення правопорушення.

Таким чином, з огляду на специфіку діяльності ДВС та сферу суспільних відносин, в яких ця діяльність здійснюється, застосовувані цим органом публічної адміністрації заходи адміністративного примусу, виходячи з мети їх застосування, можна класифікувати на:

а) ті, що пов'язані із протиправними діями – на заходи попередження протиправної поведінки, її припинення та встановлення відповідальності за їх вчинення, а саме за невиконання законних вимог державного виконавця та перешкоджання здійснення ним своєї діяльності;

б) ті, що не пов'язані із протиправними діями, – ті, що направлені на забезпечення безпосереднього виконання рішень судів та інших органів публічної адміністрації в примусовому порядку. В межах останньої групи заходів можна виділити: заходи охорони майна, організаційні заходи його вилучення, матеріально-технічні заходи реалізації майна, фінансово-організаційні заходи арешту активів, банківських та інших рахунків особи, та інші.

В цілому примусові заходи, що застосовуються ДВС, можна поділити на:

- 1) профілактичні;
- 2) процесуальні (організаційні, правореґулюючі, стягнення).

Під профілактичними заходами слід розуміти застосування ДВС засобів, спрямованих на попередження можливих дій щодо невиконання рішень публічних органів управління. Заходи процесу-

ального забезпечення є різновидом заходів примусу, які застосовуються ДВС з метою реалізації головного завдання, що покладено на зазначений орган у порядку виконавчого провадження, а саме: примусового виконання рішень публічних органів управління. Процесуальні примусові заходи організаційного характеру спрямовані на виконання організаційних завдань виконавчого провадження, наприклад, можливість використання транспорту стягувача або боржника для перевезення майна; правореґулюючі, спрямовані на регулювання дій державної виконавчої служби у виконавчому провадженні, наприклад, можливість безперешкодно входити на земельні ділянки, в жилі та інші приміщення боржників – фізичних осіб.

Таким чином очевидним є те, що ДВС є органом виконавчої влади, який, виконуючи покладені на нього завдання щодо забезпечення виконання рішень суду та інших органів публічної адміністрації, застосовують заходи адміністративного примусу за підстав та у порядку, визначеному законом. Ефективність такої діяльності напряду залежить від її законодавчого забезпечення та вибору організаційно-правових форм такої діяльності, які очевидно потребують удосконалення.

Список літератури:

1. 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. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с.
2. Єгупенко А. А. Заходи запобігання та припинення адміністративних правопорушень на транспорті органами ДАІ МВС України : автореф. дис. ... к-та. юрид. наук / А. А. Єгупенко / Національна юридична академія імені Я. Мудрого. – Х., 2002. – 19 с.
3. Салманова О. Ю. Адміністративно-правові засоби забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху : автореф. дис. ... к-та. юрид. наук / О. Ю. Салманова / Національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2002. – 19 с.
4. Чабан В. П. Акти адміністративного примусу в діяльності міліції України : [навчальний посібник] / В. П. Чабан. – К. : Атіка, 2002. – 144 с.
5. Кінаш Ю. Я. Засоби адміністративного примусу у сфері забезпечення безпеки у вугільних шахтах : автореф. дис. ... к-та юрид. наук / Ю. Я. Кінаш / Національна академія державної податкової служби України. – Ірпінь, 2003. – 17 с.
6. Баклан О. В. Контрольно-наглядова діяльність та адміністративний примус в сфері охорони праці (на матеріалах підрозділів державного нагляду за охороною праці Головного штабу МВС України) : автореф. дис. ... к-та юрид. наук / О. В. Баклан / Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2000. – 16 с.
7. Комзюк В. Т. Адміністративно-правові засоби здійснення митної справи : автореф. дис. ... к-та юрид. наук / В. Т. Комзюк / Національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2003. – 20 с.
8. Гук Б. М. Адміністративно-правове регулювання механізму примусових заходів виконавчого провадження : дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Б. М. Гук. – К., 2010. – 238 с.
9. Бортняк Ф. В. Форми та методи діяльності державної виконавчої служби : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Ф. В. Бортняк. – Київ. – 2008. – 228 с.
10. Административное право : [ученик] / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. – М. : Юристь, 1999. – 728 с.
11. Студеникин С. С. Советское административное право / С. С. Студеникин. – М., 1949. – 230 с.
12. Гаркуша А. В. Адміністративно-примусова діяльність ДАІ : автореф. дис. ... к-та юрид. наук / А. В. Гаркуша / Національна академія державної податкової служби України. – Ірпінь, 2004. – 19 с.
13. Советское административное право. Методы и формы государственного управления. – М. : Юрид. лит., 1977. – 336 с.

14. Еропкин М. И. О классификации мер административного принуждения // Вопросы административного права на современном этапе. – М., 1963. – С. 60–68.
15. Адміністративне право України : [підручник для юрид. вузів і фак.] / за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 520 с.
16. Колпаков В. К. Адміністративне право України : [підручник] / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
17. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 345 с.
18. Коломоєць Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації : дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Т. О. Коломоєць. – Запоріжжя, 2005. – 455 с.
19. Хорощак Н. В. Адміністративні стягнення за законодавством України : монографія / Н. В. Хорощак. – К. : Інст-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. – 172 с.
20. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] у двох томах : том 1. Загальна частина / Ред. колегія : В. Б. Авер'янов. – К. : Юридична думка, 2004. – 584 с.
21. Развадовський В. Й. Державне регулювання транспортної системи України (адміністративно-правові проблеми та шляхи їх розв'язання) : дис. ... д-ра юрид. наук / В. Й. Развадовський / Національний університет внутрішніх справ. – Х., 2004. – 508 с.

СИСТЕМА МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ, ПРИМЕНЯЕМЫХ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

В статье анализируются научные подходы относительно определения понятия и содержания мер административного принуждения в деятельности органов публичной администрации. Предложено понятие административного принуждения в деятельности Государственной исполнительной службы, раскрыто его содержание. Выделена система мер административного принуждения, которые применяются органами Государственной исполнительной службы. Раскрыто содержание профилактических и процессуальных мер административного принуждения в деятельности ДВС.

Ключевые слова: административное принуждение, меры административного принуждения, Государственная исполнительная служба, виды мер административного принуждения.

THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE ENFORCEMENT MEASURES APPLIED BY THE STATE EXECUTIVE SERVICE

In the article scientific approaches are analysed in relation to the decision of concept and maintenance of measures of administrative compulsion in activity of organs of public administration. Consideration of problem of administrative compulsion comes true in a context conceptually new looks that stipulate drastic alternations of organizationally legal principles of functioning of organs of public administration, in particular humanizing of their activity and increase of their authority, adjusting of relations between these organs and people on principles of partnership, improvement of methods and backer-ups of rights and freedoms people. It is marked that complex research of an administratively-force activity of organs DIC in home administratively legal science carried out it was not, that and predetermines actuality of this direction of research and expediency of his realization taking into account the improvement of legal and organizational measures of improvement of such activity. Displace attention, that within the limits of general range of problems of an administratively-force activity DIC, separate attention is needed by a decision and research of types of measures of administrative compulsion, that apply organs DIC and selection of them classification signs, that is embraced by the limits of the article of research in given articles. A concept is offered administrative to the compulsion at activity of Government executive service as system of measures that are used the specially created executive body on founding and in the order certain by a law with the aim of providing of implementation in the force order of legal decrees and other organs of public administration. The classification division of measures of administrative compulsion, that are used the organs of Government executive service on such groups, is carried out: a) those that is related to the illegal acts are measures of warning of illegal behavior; his stopping and establishment of responsibility for their finance, namely for non-fulfillment of legal requirements of state performer and obstacle of realization to them of the activity; б) those that is unconnected with illegal acts, – on such that is sent to providing of direct implementation of decisions of courts and other organs of public administration in the force order.

Key words: administrative coercion, administrative enforcement actions, the State Penitentiary Service of Ukraine, types of administrative coercion.