

УДК 351.862.4:(477)

М.М. Коренева,
аспірант МАУП

РИЗИК ЯК ЕЛЕМЕНТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ (ЮРИДИЧНИЙ АСПЕКТ)

У статті визначається поняття, роль і місце ризику в здійсненні деяких заходів адміністративного примусу органами внутрішніх справ. Обґрунтовуються питання актуалізації ризиків в адміністративному примусі в сучасних умовах. Подаються пропозиції удосконалення моделі прикладного аналізу ризику при здійсненні адміністративного примусу. Окреслюються основні аспекти ризику та умови його виникнення при реалізації завдань адміністративного примусу співробітниками органів внутрішніх справ. Подаються і обґрунтовуються пропозиції щодо практичного закріплення категорії ризику в адміністративному законодавстві України.

Ключові слова: адміністративний примус, класифікація заходів адміністративного примусу, ситуація ризику, юридичний ризик, елементи ризику, затримання правопорушника, перевірка документів, обмеження руху транспорту, карантин.

В статье определяется понятие, роль и место риска в осуществлении некоторых мероприятий административного принуждения органами внутренних дел. Обосновываются вопросы актуализации рисков в административном принуждении в современных условиях. Предлагаются предложения усовершенствования модели прикладного анализа риска при осуществлении административного принуждения. Очерчиваются основные аспекты риска и условия его возникновения при реализации заданий административного принуждения сотрудниками органов внутренних дел. Предлагаются и обосновываются предложения относительно практического закрепления категории риска в административном законодательстве Украины.

Ключевые слова: административное принуждени, класифікація заходів адміністративного принуждения, ситуація ризику, юридический ризик, елементи ризику, задержания правонарушителя, проверка документов, ограничения движения транспорта, карантин.

In the paper it is determined the concept, role and place of risk in realization of some measures of administrative compulsion of internal affairs organs. The issues of an actualization of risks are grounded on an administrative compulsion in modern terms suggestions of the improvement of the model of the applied analysis of risk are given during the realization of administrative compulsion. The basic aspects of risk and condition of its origin are outlined during the realization of tasks of administrative compulsion of organs of internal affairs employees. The suggestion in relation to the practical fixing of category of risk in the administrative legislation of Ukraine is given and grounded.

Keywords: administrative compulsion, classification of measures of administrative compulsion, risk situation, legal risk, risk elements, detention of offender, verification of documents, limitations of motion of transport, quarantine.

Адміністративному примусу належить важлива роль у забезпеченні законності, охороні громадського порядку, запобіганні злочинності. Заходи адміністративного

примусу застосовуються багатьма органами до широкого кола суб'єктів. Адміністративне законодавство, яке регулює цю діяльність, включає акти, прийняті різними органами державної влади. Виходячи з цього, проблема сутності адміністративного примусу є дуже актуальною. Її виникнення пов'язане з цілим комплексом правових та організаційних обставин: наявністю великої кількості належним чином несистематизованих заходів адміністративного попередження та припинення, відсутністю єдиної практики їх застосування.

Реалізація адміністративно-правових норм в адміністративному примусі має узгоджуватись (відповідати) нормам, які забезпечують права і свободи людини і громадянина. Застосування будь-якого заходу адміністративного впливу повинне здійснюватися на відповідній правовій основі, тобто бути суворо регламентоване чинним законодавством і забезпечене комплексом юридичних гарантій.

Сьогодні порядок застосування окремих адміністративно-примусових заходів регулюється значною кількістю законів та інших нормативних актів. Основні з них – це Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КпАП), Кримінальний кодекс України (далі – ККУ), Митний кодекс України, закони “Про міліцію”, “Про Службу безпеки України” (далі – ЗУ) та ін.

Однією з важливих аспектів адміністративного примусу, якому приділяється недостатньо уваги на теоретичному рівні в процесі становлення і розвитку адміністративного законодавства, є проблематика ризиків. Законодавче закріплення поняття “ризик” та “ситуація ризику” може суттєво полегшити можливості прийняття рішень співробітниками органів внутрішніх справ (далі – ОВС) щодо застосування адміністративного примусу. Хоч норми зазначених вище нормативно-правових актів і містять елементи ризику, але їх реалізація може призвести до певних негативних наслідків для співробітника ОВС.

Актуальність статті полягає в тому, що напрям вивчення ризиків набуває своєї доленосності, виходячи із об'єктивних умов розвитку суспільно-політичних, економічних і соціальних відносин у суспільстві. Чим складніші ці відносини, тим вищий ступінь ризику в діяльності органів внутрішніх справ при реалізації своїх повноважень в адміністративному примусі.

Мета цієї статті полягає в розкритті місця і ролі категорії “ризик” у діяльності органів внутрішніх справ при здійсненні заходів адміністративного примусу.

Оскільки заходи адміністративного примусу мало досліджені у взаємозв'язку з юридичним поняттям ризику, то завданням цієї статті є: 1) дослідження поняття адміністративного примусу в аспекті ризику, його класифікація та пропозиції щодо законодавчого закріплення; 2) визначення взаємозв'язку поняття “ризик” з окремими заходами (видами) адміністративного примусу.

Наукова новизна статті полягає в пропозиції вдосконалення моделі ризику при аналізі статей КУпАП, які стосуються здійснення заходів адміністративного примусу.

У юридичній літературі, зазвичай, визначають три основних види державного примусу: кримінально-правовий, цивільно-правовий, адміністративно-правовий. Предметом цієї статті є останній із зазначених видів державного примусу – адміністративний.

Цей адміністративно-правовий інститут протягом багатьох років привертав увагу більшості вітчизняних вчених-адміністративістів. Так, його дослідженню в різні часи присвятили свої праці О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, Є.В. Додін, М.І. Єропкін, В.В. Зуй, С.В. Ківалов, О.П. Ключніченко, Л.В. Коваль, Т.І. Козирєва, В.К. Колпаков, В.П. Чабан та інші.

Проблеми ризику в праві досліджували такі науковці, як А.П. Альгін, В.П. Столбовий, В.О. Шамрай, М.С. Ковалів, М.С. Гринберг та інші.

На думку В.К. Колпакова, під адміністративним примусом треба розуміти владне, здійснюване в односторонньому порядку і в передбачених правовими нормами випадках застосування від імені держави до суб'єктів правопорушень, по-перше, заходів попередження правопорушень, по-друге, запобіжних заходів щодо правопорушень, по-третє, заходів відповідальності за порушення нормативно-правових положень [1, с. 194].

У юридичній науці склалася така класифікація заходів адміністративного примусу: а) заходи адміністративного запобігання (адміністративно-попереджувальні); б) заходи припинення правопорушень; в) адміністративні стягнення. [2, с. 164]. Ми вважаємо, що в кожному з них присутній елемент ризику як невід'ємної складової цих заходів.

Поняття ризику в юридичній науці було сформульовано рядом науковців, одним із них є російський вчений О.П. Альгін, який визначає, що ризик – це діяльність, що пов'язана з реалізацією обраного в умовах невизначеності, з урахуванням вірогідності вдачі, невдачі та відхилення від поставленої мети. Із цього визначення випливає, що на практиці потрібно враховувати три основних елементи ризику, з якими повністю погоджуємось:

вірогідність отримання бажаного результату (вдачі); вірогідність настання небажаних наслідків (невдачі) при виборі альтернативи та її реалізації; вірогідність відхилення від обраної цілі (необхідно мати на увазі, що відхилення можуть бути як позитивні, так і негативні [3 с. 11].

У діючому законодавстві поняття ризику асоціюється з небезпекою, яка виникає і може завдати шкоди життю, здоров'ю або майну всіх фізичних та юридичних осіб – учасників правовідносин. Своє відображення ризик як елемент юридичної практики знайшов у ККУ. Так, стаття 42 ККУ “Діяння, пов'язані з ризиком”, стаття 36 ККУ “Крайня необхідність”, стаття 15 ЗУ “Про міліцію” регламентують застосування зброї та спеціальних засобів припинення, використання яких може завдати шкоди не тільки правопорушнику, а й іншим особам, прямо не причетним до події (випадковим свідкам).

У КУпАП теж передбачені статті, які прямо чи опосередковано пов'язані з поняттям ризику. Це стаття 17 “Обставини, що виключають адміністративну відповідальність”, стаття 18 “Крайня необхідність”, стаття 19 “Необхідна оборона”. У нормах цих статей містяться елементи, які визначають наявність ризику в діях співробітника ОВС (чи іншого уповноваженого органу), але пряме визначення ризику відсутнє.

Зупинимось на найбільш складних заходах адміністративного попередження та припинення, в яких найбільш чітко, на нашу думку, проявляється ситуація ризику.

Аналізувати ці заходи в призмі юридичного ризику ми будемо, виходячи із наявності таких елементів, як (запропоновані науковцем-правником Столбовим В.П): 1) небезпечність; 2) дефіцит часу; 3) швидкість і динамічність подій; 4) недостатня урегульованість законодавством (нормами права) [4]; ми пропонуємо додати до цих елементів пункт 5) причинно-наслідкові зв'язки між виникненням ризику та наслідками його припинення (можливістю уникнення).

Адміністративне затримання правопорушника регламентовано КпАП (статті 260–263.264) та Законом України “Про міліцію” (стаття 11). Небезпечність полягає в можливості заподіяння шкоди співробітнику органів внутрішніх справ при виконанні ним своїх обов'язків; ймовірності завдання шкоди в результаті

затримання як правопорушнику, так і іншим особам, які не причетні до цієї події. Дефіцит часу виявляється в неможливості повного аналізу (в тому числі правового) подій, що відбуваються, співробітником ОВС. Швидкість та динамічність подій – цей захід може супроводжуватися погонею (при намаганні правопорушника зникнути з місця події) з можливим використанням технічних засобів (автомобіля, мотоцикла). Що створює ризик завдання шкоди не тільки здоров'ю, життю співробітника ОВС та оточуючим людям, але й їхньому майну (транспортним засобам). Недостатня урегульованість законодавчими нормами (стаття 42 ККУ “Дії в умовах ризику”) лише поверхнево дає розуміння ризикової ситуації та дій у них. При затриманні правопорушника співробітник ОВС має право застосувати зброю (стаття 15 ЗУ “Про міліцію), що підвищує ризик завдання ним шкоди правопорушнику та стороннім особам (вбивство, поранення, каліцтво). Причинно-наслідковий елемент – ризик прийняття неадекватного рішення про застосування спеціальних засобів або зброї, що може мати як суб’єктивний характер (недостатня підготовленість співробітника ОВС), так і об’єктивний характер (наявність перешкод, раптова поява людини).

Перевірка документів, як засіб адміністративного примусу, регламентована КпАП (статті 260–263.264) та Законом України “Про міліцію” (стаття 11). Небезпечність цього заходу проявляється в неможливості ідентифікації суб’єкта перевірки на наявність в нього заборонених спеціальних засобів (ножів, кастетів) чи зброї та в можливості раптового їх застосування, що може призвести до вбивства чи каліцтва співробітника ОВС. Дефіцит часу виявляється в тому, що, обираючи фізичну особу для перевірки документа, у співробітника ОВС немає часу для перевірки її на розшукування ОВС чи причетність її до злочинів (у цьому випадку співробітник може опиратися лише на наявність “орієнтовки” та власну пам’ять). При чому виникає ризик невірної ідентифікації та затримання невинної особи. Швидкість і динамічність подій впливає із обмеженості в часі співробітника ОВС щодо прийняття рішення про затримання особи чи надання їй можливості вільного пересування. Тут присутній подвійний суб’єктивний ризик співробітника ОВС – затримати невинну особу та відпустити винну. В обох випадках співробітник ОВС несе індивідуальну відповідальність за свої дії. Недостатня врегульованість нормами права проявляється у відсутності чіткої класифікації і регламентації дій при перевірці документів. Причинно-наслідковий елемент виявляється в зовнішніх виявах поведінки особи, яку перевіряють, та реакції співробітника ОВС на неї при виконанні своїх службових обов’язків.

Обмеження та заборона руху транспорту (КУпАП (статті 260–263.264)). Небезпечність заходу виявляється в ймовірності реакції громадян на проведення цього заходу та варіативності вияву несподіваності ним. Акти несподіваності можна умовно класифікувати на пасивні та активні. При цьому активні дії можуть завдати прямої шкоди співробітнику ОВС, оточуючим фізичним особам або самому правопорушнику (наприклад, намагання на транспортному заході проїхати на заборонену територію, уникнувши кордону). Дефіцит часу виявляється в оперативності виконання цього заходу від чого може залежати його ефективність. Швидкість і динамічність – при виникненні ситуації супротиву співробітник ОВС повинен швидко приймати рішення про застосування зброї чи спеціальних заходів, іноді не володіючи при цьому достатньою інформацією про особу правопорушника (це може бути неповнолітня особа або вагітна жінка). Динамічність проявляється в недостатності часу для адекватної оцінки ситуації та неможливості передбачення наслідків для припинення активних дій правопорушника. Недостатня урегульованість законодавчими актами виявляється в оцінці адекватності дій

співробітника ОВС, чіткого визначення правомірності або неправомірності застосування спеціальних засобів припинення або зброї при завданні шкоди правопорушнику чи третім особам. Причинно-наслідковий елемент – це можливість уникнення ризикової ситуації за допомогою інформативності водіїв про заборону та обмеження руху транспорту з поясненням причин таких заборон і часових меж можливого їх зняття.

Карантин – спеціальні заходи адміністративного примусу, що полягають в тимчасовій ізоляції території, на якій розвивається хвороба, що може перерости в епідемію (прикладом таких хвороб може бути чума, холера, сибірська виразка).

Небезпечність ситуації полягає в можливості (високому ступені ймовірності) зараження (інфікування) співробітника ОВС, який безпосередньо приймає участь в заходах ізоляції території. Але треба врахувати, що, проводячи ці заходи, є можливість недооцінити ступінь небезпеки через недостатню вивченість хвороби або її принципову новизну (наприклад, пташиний грип, який згодом почав бути небезпечним і для людей). Дефіцит часу як ризик визначається іноді фізичною неможливістю швидкого доставляння до місця карантину ліків або запобіжних засобів та індивідуальних засобів безпеки, але при цьому від швидкості виконання заходу залежить його ефективність, що виразиться в житті і здоров'ї людей. Швидкість і динамічність подій впливає із ймовірності недостатньої інформованості населення, на території проживання якого вводиться карантин, про хворобу та її наслідки і можливі засоби захисту від неї. Але подвійність ризику полягає в тому, що вже хвора людина (знаючи про свою хворобу чи не знаючи про наявність у неї вірусу) може намагатися вийти за межі карантинної зони і при цьому підвищується вірогідність розповсюдження інфекції на інших територіях. Приймаючи рішення про запобігання таким діям, співробітнику ОВС іноді приходить приймати рішення про застосування спеціальних засобів примусу або зброї з метою недопущення настання таких дій. Результатом використання названих вище засобів може стати ушкодження чи смерть особи. Відсутність урегульованості нормами права визначається, по-перше, підвищеною відповідальністю співробітника ОВС у фактично таких випадках допущення суб'єктивної помилки (з урахуванням зазначених вище ризиків): з одного боку, при застосуванні спеціальних заходів припинення співробітник ОВС не визначить чи хвора людина, чи ні, тому може застосувати зброю до здорової людини (і понести за це відповідальність); з іншого боку, при розповсюдженні хвороби (тобто не припинення правопорушення) несе відповідальність за невиконання службових обов'язків.

Причинно-наслідковий елемент – це можливість уникнення ризикової ситуації за допомогою інформативності населення про заходи карантину, зону його дії, види обмеження як суспільного, так і індивідуального з роз'ясненням необхідності таких заборон і оголошенням часових меж щодо відміни заходів карантину.

З зазначеного вище можна зробити такі висновки: 1) правове регулювання застосування адміністративного примусу в умовах ризику буде сприяти покращенню ефективності діяльності органів внутрішніх справ; 2) дослідження теоретичних засад співвідношення ризику та заходів адміністративного примусу вдосконалив адміністративну діяльність ОВС в Україні; 3) практичним кроком до визнання ризику як складового елементу адміністративного права буде прийняття змін до КУпАП із включення в нього статті “Дія в умовах ризику”, аналогічно до ККУ але з урахуванням специфічних умов здійснення заходів адміністративного примусу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Колпаков В.К.* Адміністративне право України : підручник / В.К. Колпаков. – К. : Юрін-комінтер, 1999. – 736 с.
2. Адміністративне право України : підручник / Ю.П. Битяк, О.В. Дяченко В.М. Гарашук та ін. ; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком-Інтер, 2005. – 544 с.
3. *Альгин А.П.* Новаторство, ініціатива, ризик / А.П. Альгин; ред. Л.К. Кварцова – М. : Знание, 1987. – 172 с.
4. *Столбовий В.П.* Правові та управлінські основи професійного ризику : дис. ... канд. юрид. наук / В.П. Столбовий ; КНУВС. – К., 2000.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122 (з наступними змінами та доповненнями).
6. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.
7. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1991. – № 4. – Ст. 20.

Отримано 16.02.2015