

ДІЯЛЬНІСТЬ МІЛІЦІЇ

Грянка Григорій Володимирович – кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права і процесу Національної академії внутрішніх справ

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРИМУС У ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ

Розглянуто сутність адміністративного примусу в публічному адмініструванні, його роль у діяльності апарату публічної влади щодо охорони правопорядку, власності, прав та інтересів громадян, установ й організацій.

Ключові слова: адміністративний примус; метод управління; публічне адміністрування.

Рассмотрены сущность административного принуждения в публичном администрировании, его значение в деятельности аппарата публичной власти по охране правопорядка, собственности, прав и интересов граждан, учреждений и организаций.

Ключевые слова: административное принуждение; метод управления; публичное администрирование.

In the article is explored the essence of administrative coercion in the public administration, its role in the activity of apparatus of the public authority under protection of law and order, property, citizens' rights and interests, institutions and organizations.

Keywords: administrative coercion; the method of administration; public administration.

Владно-примусовий характер публічного управління в ринкових умовах якісно змінюється, хоч і зберігає свою принципову природу. Здійснення загальних функцій, обслуговування суспільних потреб не виключає застосування владно-регулювальних і примусових заходів публічного управління, але вони становлять лише допоміжну основу змісту цієї діяльності. Лише в підтриманні встановленого правопорядку держава залишається непохитною і широко застосовує владно-примусові засоби.

В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко вважають, що саме методи управління виражають змістовний аспект управлінського впливу [1, с. 184]. Метод зазвичай розуміють як спосіб або засіб досягнення

поставленої мети. Відповідно до цього, адміністративно-правовими методами є способи і прийоми безпосередньої цілеспрямованої дії виконавських органів (посадових осіб) згідно із закріпленою за ними компетенцією, у встановлених межах і в певній формі на підлеглих ним органи і громадян. Як зазначає Ю. П. Битяк, методи виявляються у формах управління, через взаємодію суб'єктів і об'єктів управління у зв'язках, що склалися між ними [2, с. 163].

Основною класифікацією методів управління в діяльності публічної адміністрації є поділ на методи переконання, заохочення та примусу. Під час здійснення публічного управління економікою, соціально-культурним і адміністративно-політичним будівництвом, а також у процесі правоохоронної діяльності органи публічного управління використовують найрізноманітніші прийоми і способи як переконання і заохочення, так і методи цілеспрямованого впливу через примус.

Примус більшість науковців вважають головним методом впливу в діяльності публічної адміністрації. Цю тему досліджували багато правників.

Метою цієї статті є вирішення наукового завдання щодо з'ясування сутності примусу в публічному адмініструванні та розроблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо вдосконалення порядку його застосування.

Поняття примусу як методу публічного управління І. П. Голосніченко визначає як спосіб цілеспрямованого впливу на поведінку громадян, а також діяльність підприємств і організацій, органів, служб та службовців апарату державної виконавчої влади в інтересах забезпечення оптимального рівня виконання вимог законодавства [3, с. 87].

В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко натомість узагальнюють примус як метод державного управління – це різні способи, прийоми та засоби цілеспрямованого, організаційного впливу суб'єктів управління на об'єкти, що віднесені до їх ведення [1, с. 184].

Адміністративне право практично використовує всі методи правового регулювання. Водночас визначальний вплив на вибір тих або інших засобів правової дії на управлінській відносині справляє виконавча влада. Відбувається процес юридичного опосередкування особливих суспільних відносин, у рамках яких одна сторона виступає як та, що управляє, а інша – як керована.

Отже, йдеться про такі взаємини, в яких відсутня юридична рівність сторін, характерна, наприклад, для відносин, що врегульовані нормами цивільного права. Відповідно, у відносинах, що регламентовані адміністративним правом, завжди більшою або меншою мірою виявляється відоме підпорядкування волі керованих єдиній волі, що управляє, виразником якої є той або інший суб'єкт виконавчої влади, наділений юридично владними повноваженнями. Діє

цей суб'єкт так само внаслідок того, що він виступає від імені держави й виражає публічний інтерес. Це зумовлює юридичну нерівність сторін у таких відносинах [2, с. 164].

Саме методи управління виражають змістовний аспект управлінського впливу. Вони і є волею держави, конкретизованою відповідним управлінським органом у межах, наданих йому юридично-владних повноважень. Тому методи публічного управління, як правило, фіксуються в адміністративно-правових актах.

Так, примус в юридичній літературі визначається як загальний, універсальний метод публічного управління. Такий вид адміністративної діяльності розглядали у своїх наукових працях А. В. Гайдук [4], Г. В. Грянка [5], В. К. Колпаков [6], Т. О. Коломоєць [7], А. Т. Комзюк [8], І. В. Мельник [9], А. О. Осауленко [10] та ін.

Зокрема, Г. В. Грянка метод адміністративного примусу розглядає в контексті Кодексу України про адміністративні правопорушення і визначає, що примусові заходи виконують специфічні функції щодо припинення правопорушень, формування доказової бази, забезпечення виконання постанов по справі. Вони застосовуються нормативно-визначеними суб'єктами в передбачених законодавством випадках [5, с. 10].

І. В. Мельник розглядає застосування заходів адміністративного примусу в умовах розбудови правової держави. Відповідно до етимології поняття "адміністрація", що означає "управління", він розглядає адміністративний примус як різновид управлінського примусу, що здебільшого застосовують органи державного управління. Засоби адміністративного примусу, що застосовують різні суб'єкти адміністративно-правових відносин, охороняють переважно такі суспільні відносини, що врегульовані нормами адміністративного права, тобто тими правовими нормами, що регламентують суспільні відносини у сфері управлінської діяльності [9, с. 12].

А. О. Осауленко у своїй статті "Юридична відповідальність та державний примус: аспекти співвідношення" з'ясовує взаємозв'язок та відношення примусу та відповідальності, визначає їх спільні та відмінні риси [10, с. 22].

Досить детально вивчала питання адміністративного примусу Т. О. Коломоєць. Вона аналізувала існуючу адміністративно-примусову політику держави, характеризувала властивості адміністративного примусу, окреслювала основні пріоритетні напрями його подальшого розвитку [7].

Отже, поняття примусу досліджувало чимало вітчизняних учених. Крім того, цей метод управління закріплений у нормативно-правових актах: законах України "Про державну службу" [11], "Про місцеві державні адміністрації" [12], "Про державні нагороди України" [13], Кодексі України про адміністративні правопорушення [14], Указі

Президента України "Про деякі питання вдосконалення нагородної справи в Україні" та інших [15].

Сутність адміністративного примусу є невід'ємною складовою системи методів публічного управління, що належить до найжорсткіших засобів впливу. Саме тому посадові особи органів управління застосовують примус, як правило, у поєднанні з іншими управлінськими прийомами. Авторитарність цього методу незаперечна, проте нині немає жодної держави, яка б не використовувала його як найнеобхідніший засіб управління.

Важлива (хоч і не єдина) функція державного примусу – правоохоронна. Вона полягає в локалізації, нейтралізації, недопущенні правопорушень. Тому державний примус традиційно розглядають з позиції захисту сформованих державою правовідносин і забезпечення неухильного й точного виконання юридичних норм конкретних галузей права.

Відмінності, що існують між галузевими нормами (й тими, що формуються під їх впливом) і ступенем суспільної небезпеки галузевих деліктів, зумовили розбіжності в характері й особливостях державних примусових заходів залежно від тієї чи іншої правової галузі.

Унаслідок зазначених обставин види державного примусу розглядають як явища, похідні від існуючих галузей права і властиві цим галузям правопорушення, і диференціюють згідно з існуючими правовими галузями.

На цих підставах виділяють такі види примусу: кримінальний, цивільно-правовий, адміністративний. Найбільшою питомою вагою, високою мобільністю і здатністю адаптуватися до конкретних умов і потреб держави характеризується адміністративний примус. За своєю соціально-правовою природою він є органічною складовою державного примусу [6, с. 42].

Традиційно в юридичній науці будь-яке визначення права містить вказівку на його обов'язкову ознаку – примусову забезпеченість з боку держави. Саме тому примус, який здійснює держава в межах та на засадах, чітко визначених законодавством, можна вважати засобом забезпечення правопорядку, дотримання вимог, визначених нормами права [7, с. 64].

Адміністративний примус завжди посідав чільне місце в системі методів, що використовують у своїй діяльності державні органи. Завдяки розмаїттю матеріально-правових та процесуальних властивостей адміністративний примус має поліструктурний потенціал, що виявляється у численних адміністративно-примусових заходах, які застосовують майже всі вітчизняні державні органи. Відповідні властивості адміністративний примус має й за сучасних умов, однак вони істотно модифіковані, що вплинуло на ресурс адміністративного примусу в цілому, зумовило потребу оновлення доктринальних і

нормативних засад його використання. Це відбулося внаслідок органічного поєднання значної кількості властивостей, серед яких: офіційний, правовий, примусовий характер, наявність розширеної системи суб'єктів застосування, можливість застосування до осіб, які не перебувають у підлеглості суб'єктів застосування, спрощена, оперативна й економна процедура, різноманіття юридико-фактичних підстав застосування, серед яких не лише адміністративні проступки на будь-якій стадії, а й діяння, що не містять ознак адміністративного проступку [16, с. 59].

Адміністративний примус – це застосування органами державного управління (а також судами, суддями), а у випадках делегування відповідних державно-владних повноважень – громадськими організаціями встановлених законом заходів, що полягають у спонуканні до виконання громадянами, посадовими особами юридичних обов'язків з метою припинення протиправних дій, притягнення до відповідальності за адміністративні проступки або для забезпечення громадської безпеки. Адміністративний примус посідає важливе місце в правоохоронній системі нашої держави. За його допомогою міліція здійснює найважливіші правоохоронні функції. Зрештою, адміністративний примус є примусом правовим. Застосування примусових заходів суворо регламентовано законом. Незаконне застосування примусових заходів є свавіллям, антиправом [9, с. 11].

Адміністративно-правовий примус є одним із видів державно-правового примусу. Для нього характерні ті самі ознаки, зокрема, правозастосовна діяльність, спрямована на охорону правопорядку, реалізується в рамках охоронних правовідносин та ін. Поряд із цим адміністративно-правовий примус має особливості, що притаманні лише йому, а саме: регламентований нормами адміністративного права, що передбачає види, підстави, порядок їх застосування; застосовується не тільки до індивідуальних, а й до колективних осіб; має багато суб'єктів, які здійснюють адміністративно-юрисдикційну діяльність; здійснюється в рамках позаслужбового підпорядкування, за відсутності організаційного підпорядкування між сторонами.

Адміністративно-правовий примус слід відрізнати від примусу, передбаченого нормами адміністративного права, оскільки останній містить у собі адміністративні, дисциплінарні (наприклад, стосовно державних службовців), матеріальні (наприклад, стосовно військовослужбовців) санкції [17, с. 165].

Примус, як зазначають О. Н. Ярмиш та В. О. Серьогін, полягає в адміністративному схиленні суб'єкта до виконання прийнятого рішення незалежно (а то й усупереч) його волі шляхом застосування до нього заходів організаційного, особистого, майнового чи психологічного тиску. Примус завжди покликаний забезпечити виконання прийнятих рішень шляхом застосування певних заходів

(попереджувальних, запобіжних чи заходів юридичної відповідальності). Примус – це такий метод, за якого бажана поведінка забезпечується застосуванням сили чи загрозою її застосування. Економічними методами примусу є методи побічного впливу на об'єкт (наприклад, підвищення податкових ставок, зменшення бюджетного фінансування та ін.). Примус традиційно розглядають як допоміжний метод діяльності, що використовується через неефективність переконання [18, с. 236].

Адміністративний примус – поняття родове. Залежно від призначення, усі заходи адміністративного примусу можуть бути зведені у відповідні однопорядкові групи. Останніми роками фахівцями з адміністративного права запропоновано тричленну класифікацію цих заходів: адміністративно-попереджувальні заходи; заходи адміністративного припинення та забезпечення адміністративного провадження; адміністративні стягнення [3, с. 124].

Класифікація адміністративного примусу за видами має важливе теоретичне і практичне значення. Це надає можливість усвідомити суть різноманітних засобів примусу, що вживають у публічному управлінні, їх мету і взаємозв'язок, забезпечити ефективну дію на правопорушників, вирішувати питання притягнення їх до відповідальності. Характер конкретних суспільних відносин вимагає властивого лише для них захисту. Правопорядок може бути забезпечено як шляхом використання засобів запобігання правопорушенням, так і їх припинення, або ж шляхом покарання за вчинені правопорушення [2, с. 132].

Як справедливо зазначає А. О. Осауленко, заходи припинення – це різновид заходів державного примусу, що застосовують для припинення протиправних дій чи для попередження шкідливих наслідків. До таких заходів належить затримання, обшук, огляд речей тощо. Зазначені заходи спрямовані на те, щоб перешкодити передбачуваному правопорушнику приховати сліди вчиненого та здійснити нове правопорушення. Заходи припинення мають правовий характер і здійснюються в порядку і на підставах, установлених законом. Їх застосування не передбачає обов'язкову доказовість вини правопорушника [10, с. 12].

У чинному законодавстві, спеціальній літературі немає вичерпного переліку та чіткої класифікації цих заходів, як немає і єдиної думки щодо того, які саме заходи слід вважати адміністративними заходами припинення. Водночас законодавством досить чітко визначено умови їх застосування.

До заходів припинення загального призначення належать: а) адміністративне затримання; б) особистий обшук і обшук речей; в) примусове лікування; г) тимчасове усунення від роботи інфекційних хворих; д) примусове лікування осіб, які страждають небезпечними для оточуючих захворюваннями; є) тимчасове усунення

від керування транспортними засобами; ж) припинення робіт і заборона експлуатації механізмів та ін.

Застосування цих заходів урегульовано низкою законів. Так, адміністративне затримання, що застосовується з метою припинення адміністративних порушень, встановлення особи, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ, а також виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення, проведення особистого огляду, огляду речей і вилучення речей і документів, регламентовано Кодексом України про адміністративні правопорушення [14], Законом України "Про міліцію" [19], Митним кодексом України [20] та іншими законодавчими актами.

Під час застосування заходів адміністративного примусу важливе значення має забезпечення прав людини, що виявляється у двох аспектах: використання заходів адміністративного примусу для боротьби з правопорушеннями (оскільки є засобом захисту від посягань на них), а також дотримання прав осіб, до яких застосовуються ці заходи. Що стосується першої проблеми, то її розв'язання передбачає вдосконалення оперативної діяльності різних правоохоронних органів та її правового забезпечення. Переважно у цьому разі складнощі у застосуванні заходів адміністративного примусу виникають унаслідок низького рівня підготовки працівників правоохоронних органів, багато з яких не знають не лише правових підстав та процедур застосування цих заходів, а і своїх прав щодо їх застосування. Хоча зазначений фактор досить часто спричиняє і порушення прав осіб, до яких застосовуються зазначені заходи [8].

Ураховуючи потенціал сучасного адміністративного примусу, доречно вести мову і про змістовне нормативне підґрунтя його існування, вважають Т. Коломєць та Л. Кузенко. Застосування адміністративного примусу будь-якими державними органами буде законним, якщо всі суб'єкти здійснюватимуть свою діяльність на підставі положень нормативно-правових актів [16, с. 59].

Аналіз чинного законодавства свідчить, що сьогодні існує значна кількість нормативно-правових актів різної юридичної сили, положення яких інколи не тільки не узгоджені між собою, а й суперечать одне одному, що істотно ускладнює всю адміністративно-примусову діяльність і, відповідно, негативно впливає на адміністративно-примусову політику держави [16, с. 60].

Примус є, безумовно, авторитарним явищем, але, водночас, необхідним методом для охорони правопорядку, власності, прав та інтересів громадян і організацій, створення нормальних умов для діяльності апарату публічної влади [21, с. 65].

Таким чином, примус у сфері публічного управління застосовують для того, щоб забезпечити: по-перше, цілеспрямованість управлінської діяльності; по-друге, правомірність поведінки учасників

управлінських відносин; по-третє, функціонування й захист режиму, встановленого державою, за якого б неухильно виконувалися правові приписи всіх ланок управлінської системи; по-четверте, належні взаємостосунки всіх учасників управлінських відносин.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Колпаков В. К. Адміністративне право України : [підруч.] / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 543 с.
2. Адміністративне право України : підруч. / [Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Дяченко О. В. та ін.]; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
3. Голосніченко І. П. Адміністративне право України: основні поняття. Загальна та основна частина : [навч. посіб.] / Голосніченко І. П., Стахурський М. Ф., Золотарьова Н. І. – К., 2005. – 231 с.
4. Гайдук А. В. Заходи адміністративного примусу у боротьбі з корупцією в Україні : дис. ... канд. юрид. наук / Гайдук А. В. – К., 2006. – 202 с.
5. Грянка Г. В. Адміністративно-процесуальний примус (за Кодексом України про адміністративні правопорушення) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 "Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / Г. В. Грянка. – К., 2010. – 16 с.
6. Колпаков В. К. Адміністративне право України : [підруч.] / Колпаков В. К. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
7. Коломоєць Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України : теорія, досвід та практика реалізації : [моногр.] / Коломоєць Т. О. – Запоріжжя : Поліграф, 2004. – 404 с.
8. Комзюк А. Адміністративний примус: деякі загальні проблеми дослідження та правового регулювання в контексті забезпечення прав людини / А. Комзюк // Юриспруденція on-line [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=6&d=455>.
9. Мельник І. В. Застосування заходів адміністративного примусу в умовах розбудови правової держави : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / І. В. Мельник. – К., 2004. – 20 с.
10. Осауленко А. О. Юридична відповідальність та адміністративний примус : аспекти співвідношення / А. О. Осауленко // Науковий вісник Київ. нац. ун-ту внутр. справ. – 2006. – № 5. – С. 20–25.
11. Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
12. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 22. – Ст. 290.
13. Про державні нагороди України : Закон України від 16 берез. 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 21. – Ст. 162.
14. Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 7 груд. 1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122.

15. Про вдосконалення нагородної справи в Україні : Указ Президента України від 6 лют. 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.zakon.rada.gov.ua/>.

16. Коломоєць Т. О. Адміністративно-примусова політика України: основний зміст та шляхи подальшої реалізації / Т. О. Коломоєць, Л. В. Кузенко // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 7. – С. 58–61.

17. Ківалов С. В. Адміністративне право України : [навч.-метод. посіб.] / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – О. : Юрид. л-ра, 2001. – 304 с.

18. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : [підруч.] / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 345 с.

19. Про міліцію : Закон Української РСР від 20 груд. 1990 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

20. Митний кодекс України : від 11 лип. 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38–39. – Ст. 288.

21. Кузьменко О. В. Феномен адміністративно-правового захоплення : [моногр.] / О. В. Кузьменко, О. Г. Стрельченко. – Л., 2010. – 201 с.