

The solution of problems of legal regulation of organization of executive bodies system mentioned above and adjustment of its inner relations will cause improvement of organizational structure of public administration.

*Key words:* the organizational structure of public administration, the executive bodies, ministries and other central executive bodies, administrative relations in the system of executive bodies.

УДК 342.9

**Л. Є. КИСІЛЬ,**  
кандидат юридичних наук

## **ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ ТА ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА**

Як відомо, право і держава кожного народу мають єдину соціально-економічну основу, у них однаково втілюються менталітет народу, його культура, свідомість, традиції, вони є взаємозалежними у своєму походженні.

Якою ж нині є наша держава? Євроінтеграційний вибір України, революція гідності, непростий процес пробудження громадянського суспільства і усвідомлення ним національної самоідентичності, Герої небесної сотні, окупація Криму, АТО, тисячі загиблих з ім'ям України на устах, біль і сльози родин, сотні тисяч переселенців – все це минулий 2014 р., який ми, громадяни України, не просто прожили, а перехворіли серцем і душею, рік, який через 23 роки незалежності можна сміливо назвати початком нової держави. Творення Української держави неможливе без кардинальної зміни ідеології виконавчої влади – від владарювання держави над людиною і суспільством до служіння держави інтересам людини і суспільства, зміни розуміння соціальної цінності галузі адміністративного права, яка має опосередковуватись новим, якісно відмінним від колишнього правовим режимом регулювання відносин між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами та громадянами, державної служби, надання адміністративних послуг та здійснення адміністративних процедур, адміністративної відповідальності, функціонування адміністративної юстиції [1, с. 19].

Юридичне забезпечення таких відносин становить стрижень сучасної адміністративної правотворчості і правозастосування та відбувається у тісному зв'язку з міжнародно-правовими, передусім європейськими стандартами.

У ст. 3 Конституції України зазначається, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека є найвищою соціальною цінністю. Власне, це означає, що Конституція України закріпила принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина, що є сутнісною характеристикою принципу верховенства права. Цей важливий принцип зумовлює такий характер взаємовідносин людини та органів публічної адміністрації, за якого останні повинні спрямовувати свою діяльність на забезпечення і реалізацію конституційних прав і свобод громадян. З іншого боку, у ст. 64 Конституції України під-

креслюється, що конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. У такому контексті актуальними видаються питання адміністративно-правового регулювання відносин із застосування заходів адміністративного примусу загалом та заходів адміністративного попередження і заходів адміністративного припинення зокрема. Це пов'язано з тим, що, на відміну від інших заходів адміністративного примусу, заходи адміністративної відповідальності є вичерпними і врегульовані на рівні кодифікованого акта – Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Проблеми сутності та видів адміністративного примусу як позасудової форми державного примусу вже давно привертають увагу вчених-адміністративістів. Особливо активно ці питання досліджувались у 60–70-х роках минулого століття Д. Бахрахом, Г. Бондаренком, І. Веремєнком, І. Галаганом, Є. Додіним, М. Єропкіним, Л. Ковалем та ін., коли велась безпосередня робота щодо кодифікації законодавства про адміністративні правопорушення.

Прийняття КУпАП надало нового поштовху активізації наукових досліджень проблем адміністративної відповідальності А. Васильєвим, І. Голосніченком, Є. Додіним, Л. Ковалем, В. Опришком, Р. Павловським, Ю. Шемшученком та ін., які ґрунтовно дослідили найбільш актуальні питання цього адміністративно-правового інституту на основі прийнятого законодавства.

З набуттям Україною незалежності перед вітчизняною наукою адміністративного права постало завдання переосмислення підстав і порядку застосування заходів адміністративного примусу, з урахуванням нових реалій суспільного життя, процесів державо- та правотворення. Проблемам адміністративного примусу – в межах більш загальної проблематики – тією чи іншою мірою присвятили свої праці В. Авер'янов, О. Андрицько, О. Бандурка, Ю. Битяк, А. Васильєв, І. Голосніченко, Є. Додін, Р. Калужний, Л. Коваль, В. Колпаков, Д. Лук'янець, І. Пахомов, В. Петков, В. Шкарупа та ін. Деякі аспекти адміністративного примусу в діяльності міліції було проаналізовано О. Бандуркою, Є. Безсмертним, І. Голосніченком, Д. Калаяновим, В. Шкарупою та ін. Окремо слід звернути увагу на монографічне дослідження А. Комзюка [1], основні ідеї якого стали підґрунтям відповідного розділу академічного курсу з адміністративного права. Водночас можна констатувати, що на сьогодні відсутня єдина теорія адміністративного примусу.

Якщо звернутись до наукових джерел, то адміністративний примус визначається як застосування відповідними суб'єктами до осіб, які не перебувають в їх підпорядкуванні, незалежно від волі й бажання останніх, передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майнового, особистісного та іншого характеру з метою охорони відповідних суспільних відносин шляхом попередження і припинення правопорушень, а також покарання за їх вчинення [1, с. 35].

Попри 50-річну історію спеціальних наукових досліджень, питання класифікації заходів адміністративного примусу не набули однозначного вирішення, незважаючи на їх вагомий не лише теоретичний, а й практичний значення.

Найбільше визнання отримала класифікація заходів адміністративного примусу за критерієм мети їх застосування, запропонована свого часу М. Єропкіним, на заходи адміністративного попередження (адміністративно-запобіжні заходи), заходи адміністративного припинення та заходи адміністративної відповідальності [2, с. 63].

Адміністративно-запобіжні заходи можна визначити як комплекс заходів впливу морального, фізичного, організаційного та іншого характеру, які спрямовані на попередження правопорушень, забезпечення громадського порядку і громадської безпеки. Ці заходи застосовуються насамперед органами внутрішніх справ, органами охорони державного кордону, службою безпеки, контрольно-наглядовими органами та ін., а порядок їх застосування визначається відповідними нормативними актами – законами України «Про міліцію», «Про Службу безпеки України», «Про Державну прикордонну службу України», «Про ветеринарну медицину», Митним кодексом України, положеннями про різні державні інспекції та ін.

Найбільш поширеними адміністративно-запобіжними заходами є:

- перевірка документів. Так, відповідно до п. 2 ст. 11 Закону «Про міліцію» працівники міліції мають право перевіряти у громадян документи, що посвідчують їх особу. Перевірка документів здійснюється також при посадці на судна цивільної авіації, залізничний транспорт тощо;

- огляд. Наприклад, митними органами здійснюється митний огляд, органами внутрішніх справ і цивільної авіації – обов'язковий огляд ручної поклажі, багажу та особистий огляд пасажирів цивільних повітряних суден, органами охорони державного кордону – огляд морських і річкових суден та документів та ін.;

- тимчасове обмеження доступу громадян на окремі ділянки місцевості (блокування районів місцевості, окремих споруд та об'єктів) – застосовується працівниками міліції та військовослужбовцями внутрішніх військ. Так, згідно з п. 20 ст. 11 Закону «Про міліцію» працівники міліції мають право тимчасово обмежувати, або забороняти доступ громадян на окремі ділянки місцевості чи об'єкти з метою забезпечення громадського порядку, громадської безпеки, охорони життя і здоров'я людей;

- обмеження руху транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних шляхів. Таке право працівників міліції передбачено п. 21 ст. 11 Закону «Про міліцію» з метою забезпечення громадського порядку, громадської безпеки у випадку затримання злочинця, при аваріях та інших надзвичайних обставинах, що загрожують життю та здоров'ю людей (ремонт шляхів, прокладання комунікацій, аварійний стан, пожежі, демонстрації, мітинги, масові походи, змагання та ін.);

- безоплатне використання працівниками міліції транспортних засобів і засобів зв'язку, які належать підприємствам, установам, організаціям з метою запобігання шкідливим наслідкам надзвичайних ситуацій, для виїзду до безпосереднього місця події, для доставки до медичних установ осіб, які потребують невідкладної медичної допомоги, для переслідування правопорушників і доставки їх до міліції, яке передбачене п. 26 ст. 11 Закону «Про міліцію»;

– адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, який передбачений п. 7 ст. 10 Закону України «Про міліцію» та Законом України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі». Сутність даного запобіжного заходу полягає в тому, що він передбачає спостереження і контроль органів внутрішніх справ від одного до двох років за поведінкою осіб, звільнених з місць позбавлення волі на підставі рішення судді районного (міського) суду, прийнятого за поданням начальника установи виконання покарань, або органу внутрішніх справ. Вищезгаданий термін при цьому не може перевищувати термінів, передбачених законом для погашення або зняття судимості. До обмежень, яких піднаглядний повинен дотримуватись, віднесено: заборону виходу з будинку, квартири у встановлений час, яка не може перевищувати 8 годин на добу; заборону виїзду чи обмеження часу виїзду в особистих справах за межі району (міста); заборону перебування у чітко визначених місцях району (міста); обов'язок з'являтися до міліції від одного до чотирьох разів на місяць для реєстрації. Порушення зазначених обмежень спричиняє адміністративну відповідальність за ст. 187 КпАП;

– обмеження прав громадян, пов'язаних зі станом їхнього здоров'я, передбачені Основами законодавства України про охорону здоров'я: примусовий медичний огляд, або примусова госпіталізація, а також у зв'язку з проведенням карантинних заходів (ст. 9); усунення осіб, що є носіями збудників інфекційних захворювань, небезпечних для населення від роботи та іншої діяльності, яка може спричинити поширення інфекційних хвороб, обов'язкові медичні огляди, профілактичні щеплення (ст. 30); спеціальні заходи профілактики і лікування в примусовому порядку соціально-небезпечних захворювань (туберкульоз, психічні, венеричні захворювання, СНІД, лепра, хронічний алкоголізм, наркоманія), а також карантинних захворювань (ст. 53) тощо;

– внесення подання про усунення причин і умов, які сприяють вчиненню правопорушень, яке передбачене в ряді законодавчих актів. Так, ст. 282 КУпАП передбачає обов'язок суб'єкта адміністративної юрисдикції, який розглядає справу, вносити подання до відповідного державного органу, громадської організації, або посадовій особі про причини та умови, що сприяли вчиненню адміністративного проступку та пропозиції про життєві заходи щодо їх усунення. Про вжиті заходи протягом місяця з дня надходження пропозиції необхідно повідомити орган (посадову особу), який вніс пропозицію.

Заходи адміністративного припинення характеризуються тим, що їх застосування спричиняється реальною протиправною ситуацією, але, на відміну від адміністративних стягнень, не містять елемента покарання особи, до якої вони застосовуються і тому не потребують наявності вини порушника як обов'язкової умови їх застосування. У зв'язку з цим заходи адміністративного припинення визначаються як засноване на законі примусове припинення діянь, які мають ознаки адміністративного правопорушення, а в окремих випадках – і кримінально-правовий характер, спрямоване на недопущення шкідливих наслідків протиправної поведінки, забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення і притягнення винних до адміністративної, а у виняткових випадках – до кримінальної відповідальності.

Традиційно заходи адміністративного припинення поділяють на дві групи – загального та спеціального призначення. У свою чергу, заходи припинення загального призначення поділяють на самостійні та додаткові (заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення). До самостійних заходів припинення загального призначення відносять:

- привід осіб, які ухиляються від явки до різних державних органів і установ – суду, прокуратури, внутрішніх справ, охорони здоров'я, військових комісаріатів тощо. Привід здійснюється міліцією і полягає в примусовій доставці особи до відповідного органу чи установи;

- адміністративне затримання, не пов'язане зі здійсненням провадження у справах про адміністративні правопорушення, передбачене п. 5 ст. 11 Закону України «Про міліцію» – неповнолітніх віком до 16 років, які залишились без опіки, а також неповнолітніх, які вчинили суспільно-небезпечні діяння і не досягли віку, з якого настає кримінальна відповідальність; осіб, які виявили непокору законній вимозі працівника міліції, осіб, які ухиляються від виконання постанови суду про направлення на примусове лікування від хронічного алкоголізму або наркоманії; військовослужбовців, які вчинили діяння, що мають ознаки злочину, або адміністративного правопорушення; осіб, які мають ознаки вираженого психічного розладу і створюють у зв'язку з цим реальну небезпеку для себе і оточуючих;

- зупинка транспортних засобів, яка передбачена п. 21 ст. 11 Закону України «Про міліцію» – в разі порушення правил дорожнього руху, наявних ознак, які свідчать про технічну несправність транспорту, або забруднення ним навколишнього середовища, за наявності даних про те, що транспортний засіб використовується з протиправною метою. Невиконання водієм такої вимоги працівника міліції спричиняє адміністративну відповідальність за частиною ст. 122-2 КпАП;

- заборона чи зупинення певних робіт або експлуатації різних об'єктів, передбачена Законами України «Про міліцію», «Про Державну контрольно-ревізійну службу», «Про охорону атмосферного повітря», «Про ветеринарну медицину», «Про охорону навколишнього природного середовища» та ін. Так, згідно з п. 21 і п. 22 ст. 11 Закону України «Про міліцію» працівники міліції мають право заборонити експлуатацію транспортних засобів, технічний стан яких загрожує безпеці дорожнього руху, обмежувати або заборонити ремонтно-будівельні та інші роботи на вулицях і автомобільних шляхах, якщо при цьому не додержуються вимоги безпеки, анулювати дозволи на користування об'єктами дозвільної системи в разі порушень її правил.

До заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення відносять:

- доставлення порушника в міліцію, громадський пункт охорони правопорядку, приміщення виконкому селищної, сільської ради, службове приміщення воєнізованої охорони, яке застосовується відповідно до ст. 259 КпАП. Такий захід адміністративного примусу застосовується з метою встановлення особи порушника, складення протоколу про адміністративне правопорушення, якщо його складення є обов'язковим і водночас неможливим на місці вчинення правопорушення;

– адміністративне затримання – за вчинення правопорушень, передбачених ст. 262 КпАП, яке не може перевищувати 3 годин, про що обов'язково складається протокол, а родичі затриманого або керівник підприємства, установи, організації повідомляються про місце перебування затриманого. Більш тривалі строки адміністративного затримання можуть бути встановлені тільки законодавчими актами;

– особистий огляд і огляд речей, який передбачено ст. 264 КУпАП;

– вилучення речей і документів, які є знаряддями або безпосереднім предметом правопорушення, чи можуть бути речовими доказами у справі, передбачене ст. 265 КУпАП;

– відсторонення водіїв від керування транспортними засобами та огляд їх на стан сп'яніння, передбачене ст. 266 КУпАП. Ухилення особи від проходження огляду на стан сп'яніння спричиняє адміністративну відповідальність за ст. 131 КУпАП.

Заходи припинення спеціального призначення у наукових джерелах визначаються як комплекс виняткових, екстраординарних засобів адміністративного впливу, спрямованих безпосередньо на особу порушника, здатних завдати йому певної фізичної шкоди, навіть позбавити його життя. Серед цих заходів вирізняють заходи фізичного впливу (для припинення правопорушення або подолання протидії законним вимогам міліції чи інших правоохоронних органів) та спеціальні засоби (технічні засоби впливу на правопорушника з метою усунення протиправної ситуації).

Підстави, порядок застосування, а також види спеціальних засобів, визначені Законом України «Про міліцію», Правилами застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку в Україні, затвердженими постановою Ради Міністрів УРСР від 27 лютого 1991 р. і Правилами застосування спеціальних засобів військовослужбовцями Військової служби правопорядку в Збройних Силах України під час здійснення військових обов'язків, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 18 січня 2003 р.

Короткий виклад найбільш вживаних адміністративно-запобіжних заходів та заходів адміністративного припинення дає підстави констатувати: чіткий та вичерпний їх перелік і процедура застосування ні в законодавчих актах, ні у спеціальній літературі не визначений. Більше того, підстави і порядок застосування заходів припинення спеціального призначення визначається, поряд із законодавчими актами, підзаконними нормативно-правовими актами. На нашу думку, для держави, як прагне стати правовою, такий стан речей є незадовільним, адже застосування заходів адміністративного попередження і припинення обмежує права і свободи громадян.

#### Список використаних джерел

1. *Комзюк А. Т.* Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види, та організаційно-правові питання реалізації / Комзюк А. Т. – Харків : вид-во Нац. ун-ту внутрішніх справ, 2002. – 336 с.

2. *Еропкин М. И.* О классификации мер административного принуждения М. И. Еропкин // Вопросы административного права на современном этапе. – М., 1963. – С. 60–68.

**Кисіль Л. Є. Проблеми адміністративного примусу та принцип верховенства права**

Стаття присвячена з'ясуванню поняття адміністративного примусу, класифікації заходів адміністративного примусу в контексті вимог принципу верховенства права. Аналізується стан наукових досліджень та адміністративно-правового регулювання в означеній сфері. Акцентується увага на загальній характеристиці заходів адміністративного попередження та адміністративного припинення. Визначено, що застосування принципу верховенства права передбачає створення такого правопорядку, який обмежує розсуд органів публічної адміністрації через відповідні правові механізми. Пропонується на законодавчому рівні визначити вичерпний перелік та процедуру застосування заходів адміністративного примусу.

*Ключові слова:* адміністративний примус, принцип верховенства права, заходи адміністративного попередження, заходи адміністративного припинення.

**Кисель Л. Е. Проблемы административного принуждения и принцип верховенства права**

Статья посвящена исследованию понятия административного принуждения, классификации средств административного принуждения с учетом требований принципа верховенства права. Анализируется состояние научных исследований и административно-правового регулирования в указанной сфере. Акцентируется внимание на общей характеристике средств административного предупреждения и административного прекращения. Определено, что применение принципа верховенства права предполагает создание такого правопорядка, который ограничивает усмотрение органов публичной администрации через соответствующие правовые механизмы. Предлагается на законодательном уровне определить исчерпывающий перечень и процедуру применения средств административного принуждения.

*Ключевые слова:* административное принуждение, принцип верховенства права, средства административного предупреждения, средства административного прекращения.

**Kysil L. E. Problems administrative enforcement and rule of law**

The article is devoted to definition of term «administrative enforcement», classification of measures of administrative enforcement within the context of principle of rule of law. The condition of scientific researches and administrative regulation in the sphere mentioned above is analyzed. Attention is paid to general characteristics of measures of administrative enforcement and administrative cancellation.

Enforcement of the principle of rule of law leads to creation such a legal order, which limits competence of public administration bodies due to special mechanisms. Author states that nowadays there is no exhaustive list of measures of administrative enforcement. This situation is not relevant for rule-of-law state, because administrative enforcement circumscribes rights and liberties of citizens. Administrative enforcement is regulated not only by the Laws of Ukraine, but delegated legislation as well, which contradicts to The Constitution of Ukraine and principle of rule of law in general. Author suggests to define exhaustive list and administrative enforcement procedure on legislative level.

*Key words:* administrative enforcement, principle of rule of law, measures of administrative enforcement, measures of administrative cancellation.