



*С.М. Радзівон,
ад'юнкт
(Київський національний університет внутрішніх
справ)
(Науковий керівник доцент С.М. Штефан)*

Теоретичні проблеми визначення змісту “адміністративний примус” в діяльності міліції

Ключові слова: адміністративний примус, адміністративно-правовий примус, державно-правовий примус, заходи адміністративного примусу, примусові заходи.

В юридичній літературі багато уваги приділяється проблемам державного примусу. Проте загально визнаного поняття “примус” не існує. Адміністративно-правовий примус є одним із різновидів державного примусу. Вживаючи такі поняття, як “правовий примус”, “державний примус”, “державно-правовий примус”, “примус”, вчені не мають єдиної думки щодо змісту цих термінів. У теорії держави і права, а також в галузевих юридичних науках державний примус розглядається як загальний метод реалізації державної влади, виконавчої влади поряд із методами переконання і заохочення [14, 47].

Примус — це натиск з чийогось боку; примушування, принука, силування, змушування, неволання, зневолення, приневолення [11, 898].

В системі національного законодавства існує низка нормативно-правових актів, які регулюють засади застосування заходів державного примусу. Для їх визначення використовуються узагальнюючі терміни “заходи примусу”, “примусові заходи”, що, як справедливо зазначається в літературі, суттєво ускладнює ситуацію і викликає появу у законодавстві термінологічної плутанини [9, 99–102].

Не вдаючись до аналізу різних позицій вчених-юристів щодо тлумачення державного примусу, зазначимо, що адміністра-

тивний примус є його складовою.

Аналіз чинного адміністративного законодавства України дає можливість дійти висновку, що в ньому відсутнє не тільки визначення, а і взагалі термін “адміністративний примус” [10, 21].

Зокрема, в Законі України “Про міліцію” вживаються терміни “заходи примусу” (п. 1 ст. 11), “заходи щодо подолання опору” (п. 15 ст. 11), “заходи фізичного впливу” (ст.ст. 12, 13), “спеціальні засоби” (розділ III), “заходи для припинення адміністративних правопорушень”, “заходи до попередження і припинення правопорушень” (ст. 10), у КУпАП — “заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення” (ст. 260); у Митному кодексі України — “примусові заходи” (ст. 53) тощо.

Не є виключенням з наведеного і нормативно-правові акти МВС України, де вживаються аналогічні терміни: “заходи впливу”, “заходи фізичного впливу”, “спеціальні засоби”, “заходи примусу”, “фізичний вплив”, тощо. В більшості випадків при застосування цих термінів мова йде про один із методів державного управління — адміністративний примус. Одночасно слід наголосити, що не завжди з адміністративним примусом слід отожднювати терміни “примусові заходи”, “заходи впливу” тощо.

З огляду на наведене, безумовне теоретичне і практичне значення має визначення терміну “адміністративний примус”.

В юридичній літературі, присвяченій проблемам адміністративного права, у різні часи вживалися різні терміни щодо позначення такої правової категорії, як адміністративний примус.

Так, у 50-60-ті роки минулого століття поряд з термінами “адміністративний примус”, “заходи адміністративного примусу”, застосовувалися поняття: “інші заходи адміністративного примусу”, “адміністративно-правові заходи соціального захисту”, “заходи адміністративного забезпечення”, “адміністративно-правові заходи попередження правопорушень”. Метою застосування зазначених різноманітних термінів було відмежування адміністративних стягнень від інших адміністративних заходів примусу.

Починаючи із 70-х років терміни “адміністративний примус”, “заходи адміністративного примусу” застосовувалися переважно більшістю адміністративістів, і саме їх використовували у своїх працях О.М. Козлов, Л.Л. Попов, І.І. Веремеєнко, В.Д. Резвих, А.П. Ключниченко, В.К. Гіжевський, В.М. Анохін, Ю.С. Адушкін, А.П. Альохін, А.П. Кармолицький, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Ю.П. Битяк.

Хоча слід зазначити, що в літературі були спроби ототожити заходи адміністративного примусу із заходами адміністративного впливу, що, на нашу думку, є помилковим, оскільки будь-який правовий вплив на суспільні відносини, в т. ч. і адміністративно-правовий, є більш широкою категорією у порівнянні з адміністративним примусом, бо уособлює, окрім останнього, і так зване “позитивне” правове регулювання суспільних відносин, тобто регулятивний метод.

В останнє десятиріччя у зв'язку з модифікацією і вдосконаленням адміністративного права, що супроводжується переходом до нової демократичної теорії адміністративно-правових відносин [5, 36], яка ґрунтується на визнанні особи найви-

щою соціальною цінністю держави (ст. 3 Конституції України) та пріоритетним суб'єктом адміністративних правовідносин [3, 208], змінилися підходи до визначення сутності адміністративного примусу.

Як правильно зазначає Д.М. Бахрах, коли мова йде про адміністративний примус, коректніше було б використовувати значно вужче поняття “адміністративно-правовий примус”, оскільки адміністративний примус значно ширше адміністративно-правового, бо він нерідко пов'язаний із свавіллям і насильством. Це пояснюється тим, що для адміністративного примусу правова форма ще не стала такою атрибутивною ознакою, як, наприклад, для кримінальної відповідальності [8, 188]. Цей висновок знайшов свій подальший теоретичний розвиток у працях Т. Коломєць, яка, наголошуючи на цій важливій ознаці адміністративного примусу, вживає терміни “адміністративний примус у законодавстві України” [9, 62], “адміністративно-правовий примус” [7, 105], “адміністративний примус в публічному праві України” [6, 120].

Автор повністю підтримує позицію цієї вченої щодо вживання терміну “адміністративно-правовий примус”.

Цікавим з теоретичної точки зору є визначення поняття “адміністративно-правовий примус”. Аналіз юридичної літератури, виданої за останні п'ятдесят років, дозволяє дійти висновку про те, що більшість визначень цього поняття пов'язані із з'ясуванням мети застосування заходів адміністративного примусу, а також встановленням суб'єктів і сфери його застосування. Крім того, часто поняття адміністративно-правового примусу ототожнюється із конкретними заходами примусу.

Одним із перших вчених-адміністративістів саме системно підійшов до з'ясування адміністративного примусу М.І. Єропкін. На його думку, адміністративний примус полягає в застосуванні органом управління (або його уповноваженим представником, а в окремих, прямо встановлених законом випадках, судами або

одноособово суддею) визначених законом примусових заходів з метою припинення або попередження адміністративних проступків для адміністративного покарання осіб, які їх скоїли, а також забезпечення громадської безпеки [4, 89].

У 70-ті роки була опублікована низка фундаментальних праць, присвячених адміністративному примусу, його окремим видам, а також застосуванню заходів адміністративного примусу конкретними державними органами.

У 80-90-ті роки у зв'язку з прийняттям Основ законодавства Союзу РСР і союзних республік про адміністративні правопорушення і республіканських кодексів про адміністративні правопорушення дещо змінився підхід до визначення поняття "адміністративний примус".

Зокрема, була висловлена оригінальна і не зовсім безсуперечна думка про те, що адміністративний примус є різновидом адміністративно-правових заходів захисту суспільних відносин, існує самостійно поряд з інститутом адміністративної відповідальності і включає заходи суто адміністративного примусу, дисциплінарні заходи, а також урегульовані правом примусові заходи громадського впливу. З такою позицією частково можна погодитись, оскільки окрім адміністративних стягнень, які застосовуються статтею 24 КУпАП (попередження; штраф; оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення; позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину; виправні роботи; адміністративний арешт) існують інші заходи адміністративного примусу, застосування яких не пов'язане з адміністративним правопорушенням. Заслугує також на увагу позиція провідних фахівців у галузі адміністративного права щодо визначення поняття адміністративного примусу як методу психічного,

матеріального або фізичного впливу на свідомість і поведінку людей, який застосовується у сфері державного управління з метою попередження та припинення адміністративних правопорушень, а також притягнення винних до адміністративної відповідальності [1, 151].

Крім того, в наукових колах цього періоду зберігається тенденція з'ясувати зміст і особливості адміністративного примусу без визначення цього поняття [12, 148]. Йдеться, зокрема, про таких вчених, як А.П. Альохін, Ю.М. Козлов, А.П. Коренєв, П.Т. Василенков, Л.А. Кармолицький, Л.Л. Попов.

Не позбавлена оригінальності, у свою чергу, позиція Д. М. Бахраха щодо розуміння сутності адміністративно-правового примусу. На його думку, це особливий різновид державного примусу, який полягає у застосуванні суб'єктами функціональної влади, встановлених нормами адміністративного права примусових заходів у зв'язку з адміністративними правопорушеннями. Свою позицію він обґрунтовує тим, що до примусових заходів не відносяться такі, що не передбачені адміністративно-правовими нормами, містять загальні заборони і регулюють діяльність з приводу здійснення контролю, а також критикує прихильників позиції, у відповідності до якої примусово-попереджувальні заходи можуть бути застосовані у випадку, коли ще не існує самого порушення норми, але є підстава передбачати, що воно може бути. З цього приводу є наукові статті Т. Коломoeць, яка, застосувавши системний підхід, визначила поняття адміністративно-правового примусу через призму його ознак, класифікації його заходів, мети і потенціалу в публічному праві України.

На нашу думку, цей підхід є найбільш привабливим, оскільки дає змогу досить повно з'ясувати сутність адміністративно-правового примусу.

В юридичній літературі, як зазначалося вище, досить широко й ґрунтовно висвітлена проблема щодо ознак адміністративно-правового примусу. Зокрема, більшість вчених одностайно вважають, що ад-

міністративно-правовий примус є методом управління, носить правовий управлінський характер, має множинність суб'єктів, форми і підстави для його застосування тощо і характеризується наступними ознаками:

1. Головним його призначенням є охорона суспільних відносин, які виникають переважно у сфері державного управління. Звідси слідує висновок про те, що адміністративний примус застосовується здебільшого органами виконавчої влади, тому йому притаманний владно-примусовий характер. Цю ознаку слід розглянути більш докладно, позаяк деякі автори заперечують примусовий характер ряду заходів адміністративного впливу, ототожнюють їх з правовими заборонами, обов'язками, а також із зобов'язуючими нормами адміністративного права, які не є заходами примусу [15, 183]. Справа в тім, що добровільне та свідоме дотримання відповідних правил поведінки (правил митного або прикордонного огляду, карантинного режиму) не скасовує їх об'єктивно-примусового змісту. Крім того, як слушно зазначає Ю.М. Козлов, не можна заперечувати примусовий характер адміністративно-правових заходів у випадках відсутності волі у об'єкта примусу (наприклад, затримання і доставляння в міліцію неосудних осіб, а також осіб, які знаходяться у стані сильного алкогольного чи наркотичного сп'яніння). Тобто, навіть коли особа втратила спроможність усвідомлювати, сприймати і оцінювати вплив, який на неї здійснюється, — це не скасовує примусовий характер заходів впливу.

2. Адміністративно-правовий примус як різновид державно-правового примусу, є правовим примусом. Аналіз чинного законодавства дозволяє дійти висновку, що заходи адміністративного примусу, як правило, встановлюються законодавчими актами.

Що стосується підзаконних актів, то вони регулюють лише окремі аспекти застосування адміністративного примусу, який встановлюється законом. Цей висновок базується на змісті статті 19

Конституції України, яка передбачає, що ніхто не може бути примушений зробити те, що не передбачено законодавством, а органи державної влади та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачений Конституцією та законами України. Зокрема, Закон України "Про міліцію" встановлює можливість застосування спеціальних засобів. У постанові Ради Міністрів Української РСР № 49 від 27 лютого 1991р. "Про затвердження Правил застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку" визначені особливості їх застосування [13]. Наприклад, забороняється застосовувати пристрій типу "Еж-М" для примусової зупинки автотранспорту, в тому числі вантажних автомобілів, що здійснюють перевезення людей; автотранспорту, дипломатичних, консульських та іншим представництв іноземних держав; мотоциклів, мотоколясок, моторолерів, мопедів; а також на гірських шляхах або ділянках шляхів з обмеженою видимістю, залізничних переїздах, мостах, шляхопроводах, естакадах, у тунелях.

Правовий характер примусу полягає також в тому, що він застосовується тільки уповноваженими на те державними органами і посадовими особами. В більшості випадків адміністративний примус характеризує позасудовий порядок його застосування. Водночас правом адміністративної юрисдикції наділені судді, які розглядають одноособово значну категорію справ про адміністративні правопорушення і мають виключну компетенцію щодо накладення деяких адміністративних стягнень, зокрема адміністративного арешту, виправних робіт, конфіскації та вилучення майна. В ряді випадків застосування заходів адміністративного примусу потребує юридичного оформлення, тобто вони мають окрему процесуальну або процедурну форму.

3. Звертають на себе увагу і підстави застосування адміністративного примусу. Слід зауважити, на підставі аналізу адміністративного законодавства, що заходи адміністративного примусу спрямовані

головним чином на попередження правопорушень або настання інших негативних наслідків (наприклад, при стихійних лихах, епідеміях, інших надзвичайних обставинах). При виникненні правопорушень, як правило, застосовується відповідний захід і тільки пізніше може з'явитися необхідність покарання правопорушника, забезпечити виконання покарати, а також вжити відповідні відновлювальні заходи. Наприклад, це вилучення майна, не задекларованого на митному кордоні, з метою можливого притягнення до адміністративної відповідальності. Таким чином, одна із найважливіших ознак адміністративного примусу є специфічна юридична природа підстав його застосування.

4. Адміністративний примус застосовується як до фізичних, так і до юридичних осіб і не пов'язаний з елементами службового підпорядкування. Він може

мати психічний, фізичний, матеріальний і змішаний вплив. Наприклад, до фізичних осіб можуть застосовуватись такі заходи адміністративного примусу: затримання, перевірка документів, огляд; до юридичних осіб — попередження, тимчасова заборона (зупинення) окремих видів діяльності, тимчасова заборона (зупинення) діяльності, примусовий розпуск (ліквідація).

З огляду на наведене, можна дати визначення “адміністративно-правового примусу” — це передбачений нормами адміністративного права метод державного управління, який полягає у застосуванні уповноваженими органами (посадовими особами) примусових заходів психічного, фізичного та матеріального впливів на волю та поведінку учасників адміністративно-правових відносин з метою їх упорядкування.

Список літератури:

1. Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю.П. Битяка. — Харків: Право, 2001. — 528 с.
2. Бахрах Д.Н. Административное право. Часть общая: Учебник. — М.: Изд-во БЕК, 1993. — 301 с.
3. Державне управління в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. — К.: Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького, 1999. — 266 с.
4. Еропкин М.И., Попов Л.Л. Административно-правовая охрана общественного порядка — Л.: Лениздат, 1973 — 328 с.
5. Кампо В.М., Нижник Н.Р., Шльоер Б.П. Становлення нового адміністративного права України. Науково-популярний нарис / За заг. ред. В.М. Кампо. — К.: Юридична книга, 2000. — 60 с.
6. Коломоєць Т. Щодо доцільності системного підходу при дослідженні потенціалу адміністративного примусу в публічному праві України // Право України.— 2003. — № 5.
7. Коломоєць Т. Класифікація заходів адміністративно-правового примусу // Право України. — 2003. — № 2.
8. Коломоєць Т. Адміністративний примус у законодавстві України: деякі недоліки закріплення та можливі шляхи їх усунення // Підприємництво, господарство і право, 2003. — № 5.
9. Коломоєць Т. Публічне право України як підстава адміністративного примусу // Право України. — 2004. — № 3.
10. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації / За заг. ред. О.М. Бандурки. — Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. — 345 с.
11. Новий тлумачний словник української мови: У 3-х томах / Укладачі: В. Якименко, О. Сліпущко. — К., 2001. — Т. 2: К-П. — 928 с.
12. Основы управления в органах внутренних дел: Учеб. пособ. — М.: МВШМ МВД СССР, 1988. — 274 с.

13. Про затвердження Правил застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку Українській РСР: Постанова Ради Міністрів Української РСР від 27.02.1991 р. № 49.

14. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. — Харьков: Консум; 2000. — 704 с.

15. Советское административное право: Учебник / Под ред. Р.С. Павловского. — К.: Вища школа, 1986. — 416 с.

РЕЗЮМЕ

В статье констатируется факт, что в действующем законодательстве Украины отсутствует дефиниция понятия административного принуждения. В нормативных актах, которые регулируют порядок и основания применения методов административного принуждения, применяется различная по своему содержанию терминология, как “меры воздействия”, “меры принуждения”, “специальные средства”, что содействует появлению в законодательстве терминологической путаницы. Это объясняется тем, что в отличие от уголовной ответственности, правовая форма для административного принуждения, еще не стала необходимым атрибутом. В свою очередь, в юридической литературе раскрывается понятие административно-правового принуждения, которое является методом управления, имеет много субъектов, форм и процедур для его применения.

SUMMARY

The article states, that in the current legislation of Ukraine there is no definition of concept of administrative compulsion. In statutory acts which regulate order, and the bases of application of methods of administrative compulsion are applied various terminology under the maintenance, as measures of influence, measures of the compulsion, special means that promotes occurrence in the legislation of terminological mess. It speaks that unlike the conditional responsibility the legal form, for administrative compulsion yet did not become necessary attribute.

*Рекомендовано кафедрою
кримінального та адміністративного права*

Подано 05.02.07