

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА, МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 340.12 (045)

І. Л. Бородін,
доктор юридичних наук, професор

ТЕОРІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ: ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ

Національний авіаційний університет
проспект Космонавта Комарова, 1, 03680, Київ, Україна
E-mail: tidp_kaf_nau@gmail.com

Мета: аналіз заходів адміністративного примусу, які застосовуються в діяльності органів державного управління, є актуальним на сучасному етапі становлення правової, соціальної держави. В процесі реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина, охорони громадського порядку і громадської безпеки держава має право і обов'язок, у разі необхідності, в межах закону, застосовувати певні обмеження прав і свобод суб'єктів публічного управління. Тому приведення заходів примусу держави у відповідність до демократичних, сучасних вимог і стандартів цивілізованих країн є на сьогодні першочерговим завданням юридичної науки та практики. **Методи:** феноменологічний; порівняльно-правовий; соціологічний; логічний; діалектичний. **Результати:** запропоновані основоположні критерії щодо розуміння змісту адміністративного примусу, як правового явища, мають слугувати розвитку наукової думки в заданій парадигмі, стати, у відповідній мірі, основою для подальшої розробки та вдосконалення адміністративного законодавства, що визначає правосуб'єктність осіб, учасників правовідносин, в процесі застосування засобів адміністративного примусу. **Обговорення:** проблематики змісту адміністративного примусу здійснюється у контексті концептуально нових поглядів, що обумовлюють зміни організаційно-правових засад функціонування органів публічного управління, створення необхідних умов для налагодження відносин між суб'єктами публічного управління на засадах партнерства, удосконалення методів та засобів забезпечення прав і свобод людини і громадянина, охорони громадського порядку і громадської безпеки.

Ключові слова: суб'єкти публічного управління; закон; підзаконні нормативні акти; заходи примусу; посадові особи; правопорушення; громадський порядок; правовідносини; процесуальний порядок.

Постановка проблеми та її актуальність. У статті висловлюється думка, що основоположними критеріями, покладеними в розробку теорії адміністративного примусу, є наступні: адміністративний примус є примусом правовим; засобами адміністративного примусу охороняються частіше всього суспільні відносини, що врегульовані нормами адміністративного права; адміністративний примус застосовується до осіб, не пов'язаних відносинами підпорядкування; для адміністративного примусу властива множинність органів і посадових осіб, уповноважених на його застосування; заходи адмініст-

ративного примусу можуть застосовуватися як до осіб, що вчинили правопорушення, які передбачені нормами адміністративного права, так і до осіб, які правопорушень не вчиняли; заходи впливу, застосовувані в процесі адміністративного примусу, є засобами профілактики правопорушень; адміністративний примус застосовується до осіб за малозначні правопорушення, що не представляють значної суспільної небезпеки; процесуальний порядок застосування заходів адміністративного примусу у порівнянні з процесуальним порядком застосування інших примусових заходів (кримінальних, цивільно-

правових) є значно простішим; застосування примусових заходів чинне законодавство може і не пов'язувати із вчиненням правопорушення.

Аналіз досліджень і публікацій. Науковим розробкам проблематики адміністративного примусу в різних сферах життєдіяльності органів публічного управління займалися: А.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, І.Л. Бородін, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, В.О. Глушков, Є.В. Додін, М.І. Єропкін, Т.О. Коломоєць, Р.А. Калужний, А.П. Ключніченко, Л.В. Коваль, Ю.М. Козлов, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, А.П. Коренєв, М.В. Корнієнко, Б.М. Лазарєв, Н.Р. Нижник, В.І. Олефір, В.Ф. Опришко, В.Ф. Остапенко, В.М. Плішкін, Л.Л. Попов, В.П. Петков, Л.М. Розін, О.П. Рябченко, О.В. Серьогін, М.М. Тищенко, Г.А. Туманов, В.О. Шамрай, В.К. Шкарупа, О.М. Якуба та інші.

Виклад основного матеріалу. Компетентні державні органи (їх посадові особи) застосовують різні засоби державного примусу. Його самостійним різновидом є адміністративний, класичне поняття якого запропонував М.І. Єропкін як «застосування органами державного управління (а також судами, суддями), а у випадках делегування відповідних державно-владних повноважень – громадськими організаціями передбачених законом заходів, що виявляються у спонуканні до виконання громадянами, посадовими особами юридичних обов'язків з метою припинення протиправних дій, притягнення до відповідальності за адміністративні правопорушення або забезпечення громадської безпеки» [1, с. 105-108]. І з таким визначенням слід погодитись у повній мірі, оскільки воно відображає всю сутність суспільних відносин, які виникають у процесі застосування усіх засобів адміністративного примусу, передбачених чинним законодавством України.

Разом із тим, ряд науковців України присвятили достатньо уваги дослідженню адміністративного примусу і запропонували свої ціннісні критерії, покладені у його розуміння та визначення дефініції цього правового явища [2, 3].

Розкриваючи зміст адміністративного примусу, з самого початку, слід зазначити, що він є примусом правовим, тобто застосування приму-

сових заходів встановлено законом, здійснюється на підставі закону й на виконання закону. Незаконне застосування примусових заходів є антиправовими діями. Будучи самостійним різновидом державного примусу, адміністративний примус має свої особливості, що дозволяє відокремити його від інших форм правового примусу. А саме, він є перш за все управлінським примусом і у більшості випадків застосовується органами публічного управління. Посадові особи органів управління застосовують примус, як правило, у поєднанні з іншими управлінськими прийомами [4, с. 275]. Але він може застосовуватися не тільки органами публічного управління. Таке право реалізується, наприклад, судами (суддями) щодо застосування адміністративних штрафів. Іноді право на застосування засобів адміністративного примусу делегується відповідним законом громадським організаціям.

Засобами адміністративного примусу, які застосовуються суб'єктами адміністративно-правових відносин, охороняються частіше всього суспільні відносини, що врегульовані нормами адміністративного права, тобто тими правовими нормами, що регулюють суспільні відносини у сфері публічного управління. Однак, роль засобів адміністративного впливу не обмежується тільки цим. Вони використовуються також і для регуляції суспільних відносин, регламентованих нормами цивільного, трудового, земельного та інших галузей права.

Адміністративний примус застосовується до осіб, не пов'язаних відносинами підпорядкування. Особи, що мають право його застосовувати, не є носіями влади стосовно тих, до яких адміністративний примус застосовується. Особи, що вступають в адміністративні правовідносини з приводу застосування до них примусових заходів, не є членами того самого колективу, а замість відносин службового підпорядкування, у даному випадку, присутні відносини підпорядкування позаслужбового, при якому суб'єкти відносин, що застосовують адміністративний примус, діють в офіційному порядку як носії державно-владних повноважень.

Адміністративний примус застосовується до осіб за малозначні правопорушення, що не представляють, подібно злочинам, значної сус-

пільної небезпеки, які ще не відображують стійкі антигромадські установки. Цей вид державного примусу не пов'язаний також із застосуванням суттєвого фізичного тиску щодо особи, яка його зазнає, та втручання у її процесуальні гарантії, у порівнянні, наприклад, із заходами кримінального покарання, які є значно суворішими та пов'язані з істотними особистісними і майновими обмеженнями.

Для адміністративного примусу властива множинність органів і посадових осіб, уповноважених на його застосування. Він існує у різних сферах публічного управління із різним колом посадових осіб, що представляють ці галузі. Значна кількість органів і посадових осіб володіє в процесі застосування примусових заходів юрисдикційними повноваженнями, є носіями адміністративної юрисдикції, що мають право розглядати і вирішувати конкретні справи про адміністративні проступки. Органи адміністративної юрисдикції і їхні посадові особи вправі застосовувати найбільш суворі, які є найбільш ефективними заходами адміністративного примусу – адміністративні стягнення.

Для адміністративного примусу характерно і те, що заходи впливу, застосовувані в процесі його використання, є засобами профілактики правопорушень. Тому всі примусові заходи носять запобіжний характер щодо зміцнення правопорядку і юридичної культури окремої людини і суспільства в цілому. Або, як зауважує Н.В. Гришина, вони мають на меті захист громадської безпеки, не допустити вчинення правопорушень [5, с. 90]. І це, в кінцевому рахунку, найважливіше завдання правоохоронних органів держави.

Заходи адміністративного примусу можуть застосовуватися як до осіб, що вчинили правопорушення, які передбачені нормами адміністративного права, так і до осіб, які правопорушень не вчиняли, наприклад, застосування запобіжних заходів з метою забезпечення інтересів громадської безпеки в особливих умовах – пожежі, повені, землетруси, епідемії.

Тому не можна погодитися з тим, що застосування адміністративного примусу пов'язано лише з правопорушеннями. Так, наприклад, Д.М. Бахрах стверджує, що «примусові заходи

не можуть використовуватися поза зв'язком з конкретними правопорушеннями. Адміністративний примус застосовується тільки до правопорушників у випадках і в порядку, зазначеному в законі» [6, с. 33]. Натомість, слід погодитися із В.К. Колпаковим, який говорить, що «(важлива, хоч і не єдина) функція адміністративного примусу – правоохоронна, вона полягає в локалізації, недопущенні правопорушень» [4, с. 275].

Процесуальний порядок застосування заходів адміністративного примусу у порівнянні з процесуальним порядком застосування інших примусових заходів (кримінальних, цивільно-правових) є значно простішим, позбавленим громіздкої процедури. Причому, питання застосування адміністративних примусових заходів вирішуються в умовах очевидності фактичних обставин, що не вимагає складного доказового матеріалу, а тому і складного процесуального регламенту. Адміністративно-процесуальні дії відбуваються, як правило, оперативно, швидко.

Більшість примусових заходів застосовуються на підставі окремих, несистематизованих і не кодифікованих нормативних актів, на відміну від кримінального і цивільного процесу.

Одна з особливостей адміністративного примусу полягає в тому, що механізм його правової регуляції часто визначається нормативними актами вищих органів державної влади. Винятком є загальнообов'язкові рішення місцевих рад, що у ряді випадків передбачають адміністративні санкції за їхнє невиконання. Процесуальний порядок застосування примусових заходів також деталізується і роз'яснюється у відомчих інструкціях, прийнятих окремими міністерствами й іншими центральними органами галузевого управління.

Примусові заходи застосовуються з метою: а) попередження правопорушення; б) припинення протиправних дій чи бездіяльності; в) притягнення до відповідальності правопорушників.

Цільове призначення примусових заходів свідчить про широкий діапазон їхньої дії, про значні можливості, закладених у цих заходах. Все це засвідчує їх ефективність як важливого інструменту охорони правопорядку. Різноманітність засобів адміністративного примусу дає

можливість варіювати ними, поєднувати їх з іншими заходами державного, а також громадського впливу, інтенсифікувати правоохоронну діяльність, знаходити найбільш ефективні форми і методи її здійснення.

Регулювання суспільних відносин, яке здійснює держава правовими засобами, носить, як правило, характер примусу. В цьому контексті варто відмітити, що адміністративний примус, який є незмінним в управлінській сфері, є невід'ємною складовою системи методів державного управління суспільством поряд із іншими управлінськими прийомами. Завдяки покладенню на нього функцій він спрямований не лише на запобігання, припинення протиправної поведінки осіб та поновлення порушених прав, а й на притягнення до відповідальності винних осіб [7, с. 54].

Різноманітність суспільних відносин і зазіхань на ці відносини, обумовлює необхідність застосування різних видів державного примусу, що відрізняються за своїм змістом, підставами і порядком реалізації. Під цим кутом зору необхідно розрізнити чотири основних види державного примусу: кримінально-правовий, цивільно-правовий, дисциплінарний та адміністративно-правовий.

З усіх видів недотримання юридичних розпоряджень найбільш небезпечними для правопорядку є правопорушення. І це дійсно так. Як правило, вони скоюються в громадських місцях, а значить вносять у громадський порядок свавілля та непокору, те, що вибиває зі звичної колії життя великі маси людей, створюють плутанину та неорганізованість, спричиняють труднощі в роботі установ та підприємств, а в окремих випадках створюють кризові ситуації в державі. Саме вони вносять значну дезорганізацію в систему діючих суспільних відносин і обумовлюють необхідність «ввімкнення» механізму державного примусу, застосування санкцій до правопорушників.

Вже вказувалось на те, що адміністративний примус застосовується, як правило, органами державного управління (у визначених законом випадках – суддями і громадськими організаціями) і полягає у здійсненні примусових заходів,

що установлені нормами адміністративного права.

Застосування примусових заходів чинне законодавство може і не пов'язувати із вчиненням правопорушення. Наприклад, це можуть бути превентивні заходи (обмеження руху транспортних засобів по окремих вулицях чи ділянках доріг, заборона торгівлі у відповідних місцях) у разі настання стихійного лиха.

На зазначених принципово різних підходах засновані й існуючі розходження у визначенні обсягу поняття адміністративного примусу, сутності конкретних примусових заходів та їх класифікації. Тому, в процесі доктринального аналізу адміністративного примусу одні автори до сфери примусу відносять правові обов'язки, забезпечувані як заходами переконання, так і примусовими заходами, інші звужують поняття примусових заходів, зводячи їх до заходів правової відповідальності.

Так, наприклад, Д.М. Бахрах вважає, що примусові заходи застосовуються в силу державної або суспільної необхідності й призначаються для захисту правопорядку, забезпечення суспільної безпеки, прав і законних інтересів громадян. Примус здійснюється за допомогою індивідуальних актів управління, що породжують правовідносини з абсолютно конкретними суб'єктами. Тому примусові заходи варто відрізнити від правових обов'язків, що забезпечуються не тільки реальним примусом, але і можливістю його застосування [8, с. 189].

Отже, будучи різновидом державного примусу, адміністративний примус використовується головним чином як крайній засіб забезпечення й охорони правопорядку в сфері публічного управління. Однак його значення не вичерпується тільки цим. Одночасно з метою правової охорони адміністративно-примусові заходи виконують й іншого роду функції, тобто застосовуються не тільки як покарання за конкретне правопорушення, (дисциплінарне й адміністративне), але і для їхнього попередження, а також припинення. Це означає, що реалізацію адміністративного примусу варто розглядати значно ширше, ніж реалізацію санкцій адміністративно-правових норм. Лише у такому розумінні во-

ни ефективно забезпечують громадський порядок і громадську безпеку.

У самому широкому розумінні адміністративний примус покликаний забезпечувати виконання правил поведінки, відображених в адміністративно-правових нормах. Саме ж найменування даних примусовими заходами свідчить про те, що для їхнього застосування характерний позасудовий порядок, тобто їхнє використання віднесене до компетенції відповідних виконавчих органів (посадових осіб), безпосередньо їх реалізуючих у процесі своєї діяльності без звернення до суду. Однак, у передбачених чинним законодавством випадках, окремі примусові заходи застосовуються судами (суддями). Зокрема, це стосується випадків накладення найбільш суворих адміністративних стягнень за вчинення адміністративних правопорушень.

Тому, для адміністративного примусу характерні такі ознаки: а) це, як правило, позасудове застосування передбачених законом або підзаконними нормативними актами примусових заходів владою уповноважених на те органів (посадових осіб); б) застосування примусових заходів лише тими органами (посадовими особами), які наділені спеціальними повноваженнями по здійсненню адміністративної влади; в) заходи адміністративного примусу застосовуються з метою забезпечення дотримання тих адміністративно-правових норм, які формулюють правила поведінки в сфері публічного управління і не мають відомчих меж; г) як правило, заходи адміністративного примусу застосовуються органами (посадовими особами), уповноваженими на здійснення правоохоронних функцій у сфері публічного управління.

Як уже відзначалося, важливою сферою застосування адміністративно-правових заходів є охорона громадського порядку і громадської безпеки. Саме тут найбільш чітко простежується сутність адміністративно-правових засобів як особливого елемента в системі державного примусу, тому що суспільні відносини в сфері громадського порядку найбільш тісно пов'язані з повсякденним життям, трудовою і суспільно-політичною діяльністю громадян.

Для адміністративно-правових засобів, як терміну, який входить в понятійний апарат за-

конодавства України, властиві наступні ознаки: а) своїм призначенням вони мають охорону суспільних відносин, що складаються переважно у сфері публічного управління, що визначає мету, підстави і порядок їх застосування; б) вони використовуються в процесі виконавчо-розпорядницької діяльності та носять владно-примусовий характер; в) за своїм змістом вони виражаються у зовнішньому державно-правовому (психічному і фізичному) впливі на свідомість і поведінку громадян у формі обмежень або позбавлень особистого, організаційного або майнового характеру; г) вони призначені для охорони законності і правопорядку, попередження і припинення протиправних дій чи бездіяльності, які перешкоджають, чи можуть перешкоджати процесу публічного управління; д) норми, що встановлюють застосування цих засобів, звернені до органів і посадових осіб, які їх здійснюють, саме ці органи і посадові особи, а не громадяни визначають наявність необхідних умов правомірності застосування таких заходів, час і порядок їхнього здійснення; е) вони містять менший обсяг правових обмежень у порівнянні з кримінальними санкціями і застосовуються в найбільш динамічній сфері суспільної життя – публічному управлінні; ж) порядок їх застосування характеризується швидкістю і простотою.

Викладене дозволяє стверджувати, що поняття «адміністративно-правові засоби» має право на існування нарівні з поняттям «правові засоби» для позначення адміністративно-правових норм у сукупності при розгляді їх з погляду функціонального призначення.

Висновки. Отже, адміністративний примус безпосередньо пов'язаний із системою права, тобто він застосовується з метою охорони встановленого правопорядку, служить засобом, що забезпечує дотримання правових вимог суб'єктами суспільних відносин і, в першу чергу, публічного управління. Зміст і порядок застосування кожного примусового заходу регламентується нормами права, що встановлюють строго визначені форми примусового впливу, підстави його застосування, коло органів, що застосовують дані заходи, а також гарантії, що забезпечують їхнє правильне застосування. Така

регламентація є винятковою компетенцією держави.

Література

1. Еропкин М.И. Административное принуждение / в сб. «Методы и формы государственного управления». М., 1977. С. 105-128. <https://doi.org/10.7256/2454-0765.2017.2.18651>
2. Коломоець Т.О. Адміністративний примус в публічному управлінні України: теорія, досвід та практика реалізації: дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2005. 455 с.
3. Комзюк А.Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції України: дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2002. 408 с.
4. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 528 с.
5. Гришина Н.В. Сутність адміністративно-запобіжних заходів, їх місце в системі адміністративного примусу. *Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2014. Вип. 18. С. 90-93.
6. Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности. Пермь, 1969. 257 с.
7. Легка О.В. Імплементация міжнародних стандартів адміністративної відповідальності у законодавство України: монографія. Київ: Міжрегіональна Академія управління персоналом, 2017. 454 с.
8. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов. Москва: БЕК, 1996. 368 с.

References

1. Eropkin M.I. Administrativnoe prinuzhdenie / v sb. «Metody i formy gosudarstvennogo upravlenija». M., 1977. S. 105-128.
2. Kolomojec' T.O. Administratyvnyj prymus v publichnomu upravlinni Ukraïny: teorija, dosvid ta praktyka realizacii': dys. d-ra juryd. nauk: 12.00.07. Zaporizhzhja, 2005. 455 s.
3. Komzjuk A.T. Administratyvnyj prymus v pravoohoronnij dijal'nosti milicii' Ukraïny: dys. d-ra juryd. nauk: 12.00.07. Harkiv, 2002. 408 s.
4. Kolpakov V.K. Administratyvno-deliktnyj pravovyj fenomen: monografija. Kyi'v: Jurinkom Inter, 2004. 528 s.
5. Gryshyna N.V. Sutnist' administratyvno-zapobizhnyh zahodiv, i'h misce v systemi administratyvnogo prymusu. *Visnyk Harkivs'kogo nacional'nogo universytetu im. V.N. Karazina. Serija «Pravo»*. 2014. Vyp. 18. S. 90-93.
6. Bahrah D.N. Sovetskoe zakonodatel'stvo ob administrativnoj otvetstvennosti. Perm', 1969. 257 s.
7. Legka O.V. Implementacija mizhnarodnyh standartiv administrativnoi' vidpovidal'nosti u zakonodavstvo Ukraïny: monografija. Kyi'v: Mizhregional'na Akademiya upravlinnja personalom, 2017. 454 s.
8. Bahrah D.N. Administrativnoe pravo: uchebnik dlja vuzov. Moskva: BEK, 1996. 368 s.

**THEORY OF ADMINISTRATIVE COERCION:
CONCEPT AND CONTENTS**

National Aviation University
Kosmonavta Komarova Avenue, 1, 03680, Kyiv, Ukraine
E-mail: tidp.kaf.nau@gmail.com

Purpose: the analysis of measures of administrative coercion that are used in the activities of public authorities is relevant at the present stage of a legal, social state's formation. In the process of constitutional rights and freedoms of a human and a citizen implementation, protection of public order and public safety, if it is necessary, the state has a right and a duty to apply certain restrictions of the rights and freedoms of subjects of public administration within the limits of the law. Therefore, bringing measures of coercion the state in line with the democratic, modern requirements and standards of civilized countries is today the priority task of legal science and practice. **Methods:** phenomenological; comparative-legal; sociological; logical; dialectical. **Results:** the suggested basic criteria for understanding the contents of administrative coercion as a legal phenomenon should serve the development of scientific thought in a given paradigm and become, to an appropriate extent, the basis for further development and improvement of administrative legislation that determines the legal personality of persons, participants of legal relations, in the process of administrative coercion application. **Discussion:** the issues of the contents of administrative coercion is carried out in the context of conceptually new views that determine the changes in the organizational-legal principles of the functioning of public administration bodies, creation of the necessary conditions for establishing relations between the subjects of public administration on the basis of partnership, improvement of methods and means of ensuring rights and freedoms of a human and a citizen, protection of public order and public safety.

Keywords: subjects of public administration; law; subordinate regulations; coercive measures; public officers; offence; public order; legal relations; procedural order.