

УДК 342.9

СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ЗАПОБІЖНИХ ЗАХОДІВ, ЇХ МІСЦЕ В СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ

Гришина Н. В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна

Анотація: Стаття присвячена характеристиці адміністративно-запобіжних заходів як методу адміністративного примусу. Висвітлюються особливості, призначення, співвідношення адміністративно-запобіжних заходів з іншими видами примусу, вказується поняття.

Ключові слова: примус, адміністративний примус, методи державного управління, правопорушення, заходи відповідальності, адміністративне стягнення, попередження, припинення.

Аннотация: Статья посвящена характеристике административно-предупредительных мер как метода административного принуждения. Раскрываются особенности, назначение, соотношение административно-предупредительных мер с другими видами принуждения, указывается понятие.

Ключевые слова: принуждение, административное принуждение, методы государственного управления, правонарушение, меры ответственности, административная санкция, предупреждение, прекращение.

Annotation: This paper is devoted to the administrative and preventive measures as a method of administrative coercion. Peculiarities of appointment, the ratio of administrative and preventive measures with other types of coercion specified term.

Key words: abuse, administrative enforcement, governance practices, offense, sanctions, administrative sanction, prevention, cessation.

Діяльність органів внутрішніх справ має чимало аспектів, оскільки забезпечує охорону громадського порядку і громадської безпеки, боротьбу зі злочинністю, іншими правопорушеннями, пожежну безпеку та безпеку дорожнього руху. Органи внутрішніх справ займаються паспортизацією населення, охороною об'єктів державної, комунальної, колективної і приватної власності, здійснюють дозвільну систему щодо придбання, зберігання, реалізації, перевезення зброї, боєзапасу, вибухових речовин та інших матеріалів, контролюють режим проживання іноземців та осіб без громадянства на території України, виконують ряд інших важливих завдань та функцій.

Різноманітність цих завдань та функцій вимагає для їх оптимального виконання органами внутрішніх справ великого комплексу організаційних, технічних, виховних та інших засобів, серед яких важлива роль належить правовим, зокрема, адміністративно-правовим засобам. У свою чергу, в системі останніх переважають методи переконання та адміністративного примусу.

Методи переконання та примусу є універсальними методами державного управління і боротьби з правопорушеннями. Вони становлять систему засобів організуючого впливу держави (органу управління, посадової особи) на свідомість і поведінку людей, є необхідною умовою нормального функціонування суспільства в цілому, кожного державного органу, об'єднання громадян, будь-якого процесу управління.

При всьому цьому, вирішальним методом підтримання державної дисципліни, забезпечення правопорядку є метод переконання. Його використання сприяє формуванню у людей правильної суспільно-корисної орієнтації, розумінню

необхідності добровільного, активного виконання приписів, правил і норм, які функціонують у суспільстві. Сутність переконання полягає в тому, що воно є засобом впливу на свідомість суб'єктів суспільних відносин, а його зміст включає комплекс різноманітних конкретних заходів цього виховного впливу [1, с. 75]. Саме переконання супроводжує заходи примусу, переплітається з ними, вирішуючи загальне завдання, що полягає у вихованні почуття обов'язку і відповідальності перед суспільством, трудовим колективом, сім'єю, державою [2, с. 92-93].

Оцінюючи переконання як провідний метод державного управління, необхідно підкреслити, що він не виключає, а навпаки у необхідних випадках передбачає застосування примусу. Примус застосовується на базі переконання до тої частини громадян, що порушують чинні норми та правила, і проявляється у притягненні винного у вчиненні правопорушення до того чи іншого виду юридичної відповідальності. Примус – це метод впливу держави на свідомість і поведінку осіб, що скоюють протиправні вчинки. Цей інститут проявляється у встановлених правовими нормами заходах моральної, майнової та фізичної особливостей, котрі мають на меті попередження правопорушень, виправлення та покарання правопорушників [3, с. 13].

Правовий примус виявляється, перш за все, у різних формах відповідальності: кримінальній, майновій, дисциплінарній і адміністративній, яку несуть громадяни і посадові особи, що вчинили правопорушення, а також у застосуванні уповноваженими органами управління заходів примусового впливу щодо осіб, які добровільно не виконують вимоги правових норм. З цього випливає, що держава встановлює санкції залежно від того, норми якої галузі права порушуються. Від цього залежить і вид державного примусу.

Багато авторів виключають можливість застосування заходів державного примусу не у

прямому зв'язку із правопорушеннями. Поширене міркування про те, що застосування самого державного примусу припустимо лише у випадках протиправної поведінки і у зв'язку з такою поведінкою. Підкреслюється при цьому, що ніякими іншими міркуваннями використання заходів примусу обґрунтувати не можна. А щодо адміністративного примусу, то тут начебто єдиною підставою є адміністративний проступок [4, с. 24-34].

Державний примус, як категорія єдина за своєю суттю, не включає його певної диференціації.

Різноманітність суспільних відносин, що регулюються правом, а й відповідно посягань на ці відносини вимагають застосування з метою їх охорони різноманітних видів державного примусового втручання, які відрізняються один від одного за своїм змістом, підставами і порядком реалізації, оскарження тощо.

Самостійним різновидом державного примусу є примус адміністративний. Адміністративний примус застосовується органами виконавчої влади та їх уповноваженими представниками і лише в деяких випадках – судами (суддями), органами громадських об'єднань, але в усіх випадках за умов і у порядку, що встановлений нормами адміністративного права.

Адміністративний примус у цілому здійснює завдання охорони, розвитку і зміцнення нормальних управлінських відносин і викоренення правопорушень, усунення їх наслідків, які можуть завдати шкоди суспільним або державним інтересам. Він є правовим засобом захисту суспільних відносин від протиправних дій, відновлення правомірного стану, забезпечення можливості практичної охорони громадського порядку, а також покарання осіб, які скоїли адміністративні проступки.

Під адміністративним примусом слід розуміти застосування передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу щодо правозобов'язаних суб'єктів, які піддаються дії їх негативних наслідків морального, особистого, майнового, організаційного чи іншого характеру з метою покарання за вчинене правопорушення в інтересах припинення чи попередження протиправних дій, подолання їх шкідливих наслідків, а також з метою забезпечення громадської безпеки і охорони правопорядку.

Уявлення про адміністративний примус, його типологію, види, які склалися останнім часом, є результатом численних досліджень вчених-адміністративістів. Однак проблеми класифікації адміністративного примусу не одержали однозначного вирішення у відповідних роботах, незважаючи на велике практичне і теоретичне значення цих наукових досліджень.

Початкове дослідження інституту адміністративного примусу здійснювалось у площині з'ясування відмінностей двох груп адміністративно-правових заходів впливу – адміністративних стягнень і адміністративно-запобіжних заходів, кожна з яких, по суті, розглядалась як окреме і однорідне правоутворення. Подібна концепція була обґрунтована О.С. Лейстом, який в числі примусових заходів запобіжної спрямованості називає заходи контролю і нагляду за дотриманням правових норм, охорони складів та установ [5, с. 30].

Досить часто в числі заходів примусу, які застосовуються не в зв'язку із конкретними правопорушеннями, тобто є адміністративно-запобіжними, називають примусовий огляд, примусове лікування тощо [6, с. 4].

Б.Б. Хангельдієв та деякі інші автори всі заходи адміністративного примусу поділяють на заходи відповідальності і заходи захисту [7, с. 88]. До першої групи вони відносять заходи стягнення, до другої – заходи, які мають запобіжне призначення. Таким чином, в одній групі опиняються такі заходи, як зупинення робіт, примусове лікування тощо, які застосовуються при наявності правопорушень, і такі, як охорона складів, закриття місцевостей для в'їзду і виїзду та інші, які застосовуються, коли правопорушення відсутні, із запобіжною метою. В цьому і полягають недоліки зазначеної класифікації.

Чимало авторів заходи адміністративного примусу поділяють на дві групи: 1) адміністративні стягнення; 2) інші заходи адміністративного примусу. При цьому автори дають різні назви другій групі заходів примусу, наприклад «адміністративно-правові заходи соціального захисту» [8, с. 106], «заходи адміністративного забезпечення» [9, с. 90], «заходи припинення» [10, с. 229-301], 3). В усіх цих випадках підкреслюється, що запобіжні заходи встановлюються не з метою покарання, а для недопущення порушень норм адміністративного закону, для припинення і попередження шкідливих наслідків проступку, забезпечення умов для подальшого притягнення винних до відповідальності. Мета заходів адміністративного запобігання – це боротьба з явищами стихійного характеру, епідеміями, епізоотіями, епіфітотіями, нещасними випадками, відвернення шкідливих наслідків цих подій. В основному заходи запобігання застосовуються не у зв'язку з адміністративним правопорушенням, хоча в окремих випадках і можуть бути спрямовані на попередження протиправної поведінки.

Зазначені різновиди адміністративного примусу мають на меті лише попередження чи припинення протиправних дій, але не вплив на волю порушника, і оскільки момент оцінки діяння відсутній – втрачає значення питання про винність, таке суттєве для покарання. Ці заходи невизначені за своїм розміром, за часом дії і застосовуються до припинення протиправного стану [2, с. 92-93].

Д.М. Бахрах вказує, що примус – це особлива реакція органів і осіб, наділених владою, на факт правопорушення. Заходи адміністративного примусу застосовуються тоді, коли не виконуються правові обов'язки, коли порушуються норми права та законні вимоги посадових осіб; якщо нема правопорушень, нема і підстав для примусу [11, с. 19].

Подальші дослідження проблем адміністративного примусу підтвердили, що група заходів, які його складають (адміністративно-запобіжні заходи), неоднорідна. Першим на цю обставину звернув увагу М.І. Єропкін. Із врахуванням специфіки правової характеристики всі заходи адміністративного примусу ним було класифіковано на три групи самостійних заходів впливу: 1) адміністративні стягнення; 2) заходи адміністративного припинення; 3) адміністративно-запобіжні заходи (або заходи адміністративного

забезпечення) [12, с. 119]. Надалі питання про класифікацію заходів примусу розроблялось ним у інших дослідженнях. У наш час більшість вчених-адміністративістів і практиків дотримується його класифікації.

М.І. Єропкін вважає, що зазначені групи заходів примусу застосовуються у випадках:

а) притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які вчинили адміністративні проступки;

б) припинення протиправних дій;

в) попередження правопорушень або забезпечення громадської безпеки в разі стихійного лиха чи при інших порушеннях звичайного порядку життєдіяльності (аваріях, шляхових пригодах тощо).

Підстави застосування адміністративного припинення М.І. Єропкін бачить у протиправних діях суб'єктів. При цьому, до першої групи він відносить традиційні заходи адміністративних стягнень – попередження, штраф, виправні роботи, адміністративний арешт і таке інше, а до другої – затримання, адміністративно-технічні, санітарні, медичні заходи, які застосовуються з метою припинення протиправних дій. Застосування таких заходів з запобіжною метою М.І. Єропкін вважає неприпустимим.

Останніми роками деякими вченими-адміністративістами висловлюються думки про відсутність в адміністративному примусі адміністративно-запобіжних заходів і, навпаки наявність в його складі так званих заходів «відновлювальних». Рішуче таку точку зору відстоює Д.М. Бахрах. Він зауважує, що «так звані адміністративно-запобіжні заходи» не є заходами примусу. Ці заходи він відносить до заборонювальних норм права. На його думку, ці норми не адресуються окремій особі, а всім без винятку громадянам; їх не можна розглядати як захід адміністративного примусу, тому що ним може бути тільки індивідуальний акт управління, який має конкретного адресата. Цей висновок він обґрунтовує тим, що загальні заборони не породжують конкретних правовідносин, а поза конкретними правовідносинами не може бути і примусу [11, с. 13].

У літературі висловлені серйозні заперечення проти віднесення зазначених заходів до право відновлювальних. Уявляється обґрунтованою думка багатьох вчених, що адміністративному примусу право відновлювальні заходи як самостійна група не властиві. Аналіз цих заходів показує, що до них віднесено різногалузеві заходи примусу – цивільно-правові, фінансово-правові, кримінально-процесуальні, конституційно-правові. Тому кращою уявляється позиція М.І. Єропкіна, який твердить, що багато зазначених заходів має цивільно-правовий характер і адміністративним примусом їх вважати не можна [13, с. 33].

Слід погодитися з позицією тих вчених, які вважають, що заходи примусу відрізняються один від одного не тільки за способом забезпечення правопорядку, але і за суто правовими чинниками, які у сукупності можуть бути критерієм більш детальної класифікації цих заходів.

При розробці таких критеріїв, вважає І.О. Галаган, необхідно, наскільки можливо,

враховувати всі обставини, пов'язані з правовою регламентацією підстав, умов, порядку і, звичайно, мети застосування адміністративно-правових заходів. Окремі види адміністративного примусу відрізняються

один від одного за такими класифікаційними критеріями як: 1) методом забезпечення правопорядку; 2) нормативними відмінностями і регламентаціями; 3) метою застосування; 4) фактичними підставами застосування; 5) правовими наслідками застосування; 6) процесуальними особливостями здійснення [14, с. 92]. За своєю важливістю вони нерівнозначні, але, взяті у сукупності, дають основу для найбільш чіткого відмежування різних заходів адміністративного примусу один від одного.

Серед заходів адміністративного примусу одними з найпоширеніших є адміністративно-запобіжні заходи, які застосовуються органами внутрішніх справ та іншими управлінськими органами. Адміністративно-запобіжні заходи передбачають у встановлених законом випадках застосування обмежень до громадян та організацій і в цьому виявляється їх примусовий характер, хоча правопорушення при цьому відсутні. Ось чому ці заходи мають чітку профілактичну спрямованість, мають за мету захистити інтереси громадської безпеки, не допустити вчинення правопорушень.

Адміністративно-запобіжним заходам властиві певні особливості, які характеризують їх місце в єдиній системі заходів адміністративного примусу, дозволяють порівняльний аналіз останніх. Суть цих особливостей полягає в тому, що адміністративно-запобіжні заходи тісно пов'язані із заходами припинення і заходами стягнення. Зв'язок адміністративно-запобіжних заходів із заходами адміністративного припинення виявляється, перш за все, у тому, що вони в багатьох випадках є попередниками заходів адміністративного припинення. В той же час застосування заходів припинення часто передують застосуванню адміністративних стягнень, оскільки забезпечує можливість притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності.

Разом з тим, адміністративно-запобіжні заходи виконують свої особливі правоохоронні функції, які відрізняють їх від інших заходів адміністративного примусу, що і визначає їх самостійне місце в системі цих заходів. Наприклад, застосування заходів адміністративного припинення характеризується тим, що воно викликається реальною протиправною (в тому числі об'єктивно протиправною) ситуацією і починається в момент, коли ця ситуація досягла певного розвитку, коли використання запобіжних заходів стає вже неефективним або й зовсім непотрібним. На відміну від заходів адміністративного припинення, які безпосередньо переривають явні правопорушення або об'єктивно протиправні діяння, створюють умови для встановлення особи порушника, з'ясування обставин справи і реальної можливості для подальшого застосування до порушника заходів відповідальності адміністративного чи іншого характеру, адміністративно-запобіжні заходи не переривають безпосередньо правопорушення, а попереджують, відвертають його вчинення.

На відміну від адміністративних стягнень адміністративно-запобіжні заходи не містять у собі функції покарання особи, до якої вони застосовуються. Адміністративно-запобіжні заходи, не маючи карального характеру, не потребують встановлення вини порушника як обов'язкової умови застосування.

Необхідно підкреслити і ще одну важливу особливість адміністративно-запобіжних заходів. Суть її особливості полягає в тому, що адміністративно-запобіжні заходи мають багато спільного із заходами адміністративного припинення. В основному це стосується забезпечення можливості притягнення правопорушників до адміністративної чи кримінальної відповідальності. Так, огляд речей, особистий огляд можуть застосовуватися як адміністративно-запобіжні заходи і як заходи, спрямовані на припинення протиправного діяння, забезпечення можливості для вирішення питання про притягнення порушника до адміністративної або кримінальної відповідальності (тобто як заходи адміністративного припинення). Однак питання про віднесення огляду до того чи іншого виду адміністративного примусу має більше теоретичне, ніж практичне значення. Однак не можна не помітити практичної значущості зазначеної проблеми, оскільки використання огляду регулюється цілою низкою законів України, а його застосування переслідує різну мету.

Всі заходи адміністративного примусу, як відзначалося, переслідують власну мету. Уявляється, що основною метою застосування адміністративно-запобіжних заходів є: 1) недопущення, відвернення правопорушень; 2) забезпечення громадського порядку і громадської безпеки у різних надзвичайних ситуаціях; 3) попередження настання шкідливих наслідків у зазначених ситуаціях. Що стосується підстав застосування адміністративно-запобіжних заходів, то, на відміну від заходів стягнення і заходів припинення, які є реакцією на протиправні діяння суб'єктів, запобіжні заходи конкретної фактичної підстави застосування не мають, вони використовуються для попередження, профілактики правопорушень, а також для підтримання правопорядку за надзвичайних обставин.

Застосовуючи адміністративно-запобіжні заходи, органи внутрішніх справ створюють тим самим необхідні умови для неухильного дотримання законів, виявлення і припинення різних правопорушень, відвертають можливі посягання на

суспільні відносини, які охороняються правом, тому що загроза суспільним і особистим інтересам може виникнути не тільки в результаті вчиненого правопорушення, але і як перспектива завдання шкоди цим інтересам. Здійснений аналіз поглядів і позицій, які стосуються адміністративно-запобіжних заходів, дозволяє зробити висновок про об'єктивну необхідність виділення цих заходів як самостійного виду адміністративного примусу.

Отже, адміністративно-запобіжні заходи, що застосовуються органами внутрішніх справ, становлять комплекс заходів впливу морального, фізичного, організаційного та іншого характеру, які дозволяють виявляти і не допускати правопорушення, забезпечувати громадський порядок і громадську безпеку за різних надзвичайних обставин.

ЛІТЕРАТУРА

1. Битяк Ю.П., Зуй В.В. Адміністративне право України. Конспект лекцій. – Харків, 1996. – 75 с.
2. Коваль Л.В. Адміністративне право України: Курс лекцій. – К., 1994. – С. 92-93.
3. Попов Л.Л. Убеждение и принуждение: Учеб. пособие. – М., 1968. – 13 с.
4. Фарукшин М.К. Вопросы общей теории юридической ответственности // Изд. Вузов. Правоведение. – 1969. – №4. – С. 29-30.
5. Лейст О.Е. Санкции в советском праве. – М.: Госюриздат, 1962. – 30 с.
6. Додин Е.В. Основание административной ответственности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1965. – 4 с.
7. Хангельдыев Б.Б. К вопросу о классификации мер административного принуждения // Ученые записки ВНИИСЗ. Вып.5. – М., 1965. – 88 с.
8. Советское административное право: Учебник / Под ред. С.С. Студеникина. – М.: Юрид. лит., 1965. – 106с.
9. Лунёв А.Е. Административная ответственность за правонарушение. – М.: Госюриздат, 1961. – 90с.
10. Советское административное право: Учебник / Под ред. Г.И. Петрова. – Изд-во ЛГУ., 1960. – С. 229-231.
11. Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР. – Свердловск: Изд-во Урал.ун-та, 1989. – 204 с.
12. Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. – М.: Юрид. лит., 1965. – 119 с.
13. Еропкин М.И. Административные проблемы охраны общественного порядка в советском государстве: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. – М., 1967. – 33 с.
14. Галаган И.А. Административная ответственность граждан в СССР: Процессуальное регулирование. – Воронеж: Изд-во Воронеж. Ун-та, 1976. – 198 с.