

ПРАВО

УДК 351.811(477)

ДО ПИТАННЯ КЛАСИФІКАЦІЇ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ

Сопільник Л.І., д. т. н., професор,
Новіков В.В. к. ю. н., доцент
Львівський університет бізнесу і права

Стаття присвячена юридичним та теоретичним аспектам удосконалення кваліфікації заходів адміністративного примусу, зокрема заходів адміністративно-процесуального забезпечення.

Ключові слова. Адміністративний примус, адміністративно-попереджувальні заходи, заходи адміністративного припинення, заходи адміністративно-процесуального припинення, заходи адміністративно-процесуального забезпечення, заходи виконання адміністративних стягнень.

The article is dedicated to legal and theoretical aspects of qualification improvement of administrative enforcement measures, in particular measures of administrative procedural provision.

Keywords. Administrative compulsion, administratively preventive measures, measures of the administrative stopping, measures of the administratively judicial stopping, measures of the administratively judicial providing, measures of implementation of administrative penalties.

Постановка проблеми. Курс на зміцнення державності в Україні потребує подальшого удосконалення правового регулювання суспільних відносин, що в свою чергу неможливе без наукового аналізу чинних адміністративно-правових актів і практики їх застосування з метою вироблення рекомендацій щодо їх вдосконалення. Особливу увагу повинно приділятися удосконаленню правових норм, що регламентують підстави і порядок застосування заходів адміністративного примусу, що обумовлює актуальність цього завдання. Практична реалізація заходів адміністративного примусу завжди пов'язана із обмеженням прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів

юридичних осіб. У зв'язку з цим дуже важливим є створення і удосконалення відповідних правових засад застосування цих заходів, тобто належного правового регулювання. Розробка і прийняття проекту Кодексу України про адміністративні правопорушення створить достатню стабільну базу для удосконалення адміністративного законодавства в напрямку подальшого і цілеспрямованого забезпечення конституційних прав і свобод громадян.

Діяльність держави спрямована на охорону прав, свобод і законних інтересів громадян, забезпечення верховенства права в усіх сферах суспільного життя нерозривно пов'язана з поліпшенням правоохоронної діяльності, зміцнення законності і правопорядку.

У правоохоронній діяльності відповідні державні органи використовують різноманітні засоби та методи, особливе місце серед яких займають адміністративно-правові засоби боротьби з правопорушеннями. Найважливішими серед них є заходи адміністративного примусу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Багатоаспектний характер цих заходів обумовив необхідність їх наукової класифікації. В поглядах на класифікацію цих заходів серед юристів немає єдиної думки. Питання класифікації заходів адміністративного примусу було і залишається одним із найбільш дискусійним. Однак аналіз юридичної літератури дозволяє констатувати, що до цього часу актуальною залишається класифікація, яка була запропонована М. І. Єропкіним [1]. В основу класифікації заходів адміністративного примусу М. І. Єропкін поклав мету їх застосування.

Подальші дослідження проблем адміністративного примусу не усунули дискусійних питань в його класифікації. На сьогоднішній день існують різні точки зору як що до кількості видів адміністративного примусу, так і назв окремих його груп.

Так, наприклад Д. М. Бахрах поділяє заходи адміністративного примусу на три види – адміністративно-відновні заходи, заходи адміністративного примусу, адміністративні стягнення.

В. К. Шкарупа зазначає, що для діючої правової системи характерні такі основні види державного примусу: заходи припинення; заходи попередження; заходи право відновлення, юридична відповідальність [3]. Існують інші точки зору щодо класифікації цих заходів.

В. К. Колпаков, наприклад, поділяє заходи адміністративного примусу на три групи: заходи адміністративного попередження; запобіжні адміністративні заходи; заходи відповідальності за порушення нормативно-правових положень [4], розмежовуючи запобіжні та попереджувальні заходи.

Вважаємо, що термін «запобігати», в цьому випадку, потребує уточнення, адже адміністративно-правове запобігання правопорушенням є доволі широким поняттям, а запобігання – означає недопущення чогось заздалегідь, відвернення [5]. На нашу думку, запобіжними, за великим рахунком, можна вважати всі заходи адміністративного примусу.

Ю. П. Битяк, В.В. Зуй поділяють адміністративний примус на заходи адміністративного попередження, заходи припинення проступків і адміністративні стягнення [4].

На думку С. Т. Гончарука, з урахуванням цільового призначення, способу правоохоронного впливу на суспільні відносини та правових наслідків такого впливу, першу групу адміністративно-примусових заходів визначити як заходи попередження і виявлення правопорушень, а також забезпечення громадської безпеки; другу - як заходи припинення і адміністративно-процесуального забезпечення; третю - як заходи адміністративного стягнення і відновлення [7].

І. П. Голосніченко поділяє заходи адміністративного примусу в залежності від мети призначення на три групи: 1) адміністративно-попереджувальні заходи; 2) заходи адміністративного припинення та забезпечення адміністративного провадження; 3) адміністративні стягнення [8].

Постановка завдання. Якщо за критерій, що розрізняє заходи адміністративного примусу взяти їх «розміщення» відносно протиправної дії, логічним буде розглянути види заходів, що застосовуються **до вчинення** адміністративного правопорушення (проступку) – адміністративно запобіжні заходи; **під час вчинення** - заходи адміністративного припинення; **після вчинення** правопорушення - заходи забезпечення адміністративного провадження та відповідальності.

Головною метою цих заходів до вчинення адміністративного проступку буде запобігання, попередження та виявлення правопорушень, забезпечення правопорядку, функцій контролю тощо; під час їх вчинення – припинення; після вчинення правопорушень – забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення та притягнення винних до відповідальності.

Таким чином, всі заходи адміністративного примусу в юридичній літературі традиційно умовно поділяються на три групи: 1) адміністративно-попереджувальні заходи; 2) заходи адміністративного припинення; 3) адміністративні стягнення. При цьому, окремі заходи можуть мати чітко визначену мету застосування, подвійну мету та багатоцільове призначення.

Виклад основного матеріалу. Загальновідомо, що основним призначенням адміністративно-попереджувальних заходів є запобігання правопорушень. Їх особливість полягає в тому, що вони застосовуються тоді, коли правопорушення тільки передбачається і носять чітко виражений превентивний характер.

Аналіз нормативного регулювання і практики застосування деяких заходів, які відносяться до адміністративно-попереджувальних виявляє іншу юридичну природу, яка виділяє їх із цієї групи. Так, такий захід як перевірка документів у громадян [9] застосовується у зв'язку із скоєнням особою правопорушення і спрямована не на його попередження, а на встановлення особи правопорушника

або на виявлення самого факту правопорушення (при перевірці дотримання паспортних правил). З такою самою метою і на тих самих підставах здійснюється входження працівників міліції на земельні ділянки, в жилі приміщення громадян.

Навряд чи можна погодитися з тим, що такий захід, як примусове медичне освідчення водія, який керує транспортним засобом у нетверезому стані за своїм характером є адміністративно - попереджувальним. Він, як правило, застосовується для отримання і процесуального оформлення доказів правопорушення.

Погоджуючись з думкою, яка стверджується в юридичній літературі про мету і призначення заходів адміністративного припинення, не можна не помітити, що деякі заходи, які відносяться до цієї групи, застосовуються не з метою припинення правопорушення, а з метою встановлення особи правопорушника, для усунення обставин які перешкоджають встановленню об'єктивної істини. Так, здійснюючи затримання громадянина, який скоїв дрібне хуліганство, працівники міліції не припиняють вже вчинене правопорушення, а здійснюють доставку правопорушника в орган внутрішніх справ з метою встановлення його особи, отримання і фіксації доказів, оформлення протоколу про адміністративне правопорушення. Вилучаючи продукти мисливства, рибальства у осіб які здобули їх з порушенням встановлених правил (браконьєрство), або майно у осіб, які здобули його вчинивши дрібне розкрадання державного або громадського майна, відповідні службові особи також не досягають мети припинення правопорушення, оскільки ці дії здійснюються після вчинення правопорушення.

Таким чином, далеко не повний аналіз заходів адміністративного припинення і попередження показують, що серед них є заходи адміністративного примусу, які застосовуються в зв'язку з фактами правопорушення з метою забезпечення об'єктивного, всебічного і повного його розгляду і розрішення. Вказані заходи знаходять своє застосування в адміністративно-юрисдикційному процесі і за своїм характером є заходами адміністративно-процесуального примусу і мають своїм завданням забезпечити реалізацію норм матеріального адміністративного права.

Сукупність цих заходів утворює в єдиній системі адміністративного примусу самостійну групу заходів адміністративно-процесуального примусу. Деякі автори висловлювали думку про існування самостійної групи заходів адміністративно-процесуального характеру [10]. В свою чергу при детальному розгляді виявляється багатоплановий характер самих заходів цієї групи. Виходячи із конкретного призначення і специфіки конкретних заходів адміністративно-процесуального примусу, всі вони можуть бути розділені, на наш погляд, на три основні групи: 1) заходи адміністративно-процесуального

припинення; 2) заходи адміністративно-процесуального забезпечення; 3) процесуальні заходи виконання адміністративних стягнень.

Заходи адміністративно-процесуального припинення полягають у примусовому обмеженні свободи пересування та інших дій осіб, які вчинили правопорушення, з метою забезпечення виконання ними своїх процесуальних обов'язків.

Заходи адміністративно-процесуального забезпечення призначені для створення примусовим шляхом умов для встановлення факту правопорушення і особи правопорушника, всебічного, повного і об'єктивного дослідження всіх обставин справи.

До цієї групи слід віднести: перевірку документів; особистий огляд; огляд речей, вилучення речей і документів, огляд приміщень медичне освідчення, відстороненні водіїв від керування транспортними засобами, привід.

Процесуальні заходи виконання адміністративних стягнень слід розглядати як примусове обмеження особистого або майнового характеру, яке здійснюється по відношенню до осіб, які притягнуті до адміністративної відповідальності з метою своєчасного і точного виконання винесеної постанови про адміністративне стягнення.

Такими заходами є: примусове стягнення штрафу, особистий огляд адміністративно арештованих, стягування вартості харчування та утримання осіб, підданих адміністративному арешту, примусове використання цих осіб на фізичних роботах.

Висновки. Запропонована класифікація заходів адміністративно-процесуального примусу дозволяє, на наш погляд, більш чітко з'ясувати їх цільове призначення і юридичну природу, здійснити аналіз стану правового регулювання і практики застосування цих заходів.

В рамках цієї статті немає можливості детально розглянути кожну групу названих заходів. Але є заходи, які на наш погляд, потребують детального розгляду, в наслідок їх найбільш частого застосування в правоохоронній діяльності. До їх числа слід відносити адміністративне затримання. Слід зазначити, що в законодавчому порядку поняття підстав або мотиву затримання не розкривається. Мета адміністративного затримання зазначена у ст.260 КпАП.

На нашу думку, адміністративне затримання є крайнім заходом, що застосовують за умов, коли інші заходи не досягли необхідного впливу на об'єкт спрямування примусу, а підставою для застосування цього заходу є певні обставини, які визначають необхідність застосування саме цього виду заходу.

Строки адміністративного затримання встановлені ст. 263 КпАП, згідно з якою адміністративне затримання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, може тривати не більше як три години, а в необхідних

випадках (при порушенні прикордонного режиму) – до трьох діб з повідомленням про це письмово прокурора або на строк до 10 діб з санкції прокурора. Крім загального правила, ч.3 ст.263 КпАП передбачає випадки, коли допускається затримання порушника до розгляду справи.

Адміністративне затримання суттєво обмежує права громадян, у зв'язку з чим важливе точне додержання його строків. Строк адміністративного затримання обчислюється як правило з моменту доставлення порушника. В дійсності акт затримання починається раніше часу доставлення і пов'язаний з фактичним обмеженням свободи правопорушника. Фактичне здійснення доставлення забезпечується застосуванням психічного або фізичного впливу. Перший полягає в усній вимозі прямувати до місця доставлення. До фізичного впливу вдаються у випадках відмови рухатися в потрібному напрямку.

Час, необхідний для доставлення порушника, законодавством не визначено. В ч.5ст. 259 КпАП зазначено лише, що воно має бути проведено в можливо короткий строк. В ст..259 встановлено також обмеження на перебування доставленої особи в приміщенні виконкому місцевої ради і штабі громадського формування з охорони громадського порядку, яке не може тривати більше ніж одну годину. На нашу думку, за змістом - це вже адміністративне затримання, тому обмеження логічно було б передбачити в ст..263 КпАП. Крім того, слід було б законодавчо (в КпАП) закріпити ведення документального обліку всіх доставлених до міськ- рай- ліноргану, це сприяло б посиленню законності застосування цього заходу.

Удосконалення правового регулювання та практики застосування заходів адміністративного примусу набуває особливої актуальності у зв'язку з декриміналізацією протиправних діянь та підвищення ролі і значення адміністративних засобів боротьби з правопорушеннями. В свою чергу це вимагає створенню необхідних умов, розробки додаткових юридичних гарантій забезпечення прав громадян - учасників адміністративно-юрисдикційного процесу.

Література

1. Еропкин М. И *О классификации мер административного принуждения // Вопросы административного права на современном этапе.-М.:Госюриздат, 1963.* 2. Бахрах Д. Н. *Административная ответственность.* Пермь: Кн. изд-во. 1966. 3. Шкарупа В. К. *Доказування та докази в адміністративно-примусовій діяльності органів внутрішніх справ(міліції): Монографія.-К., 1995.* 4. Колтаков В. К. *Адміністративне право України: Підручник.* - К.: Юрінком Інтер, 1999. 5. Битяк Ю. П., Зуй В. В. *Административное право Украины (Общая часть). Учебное пособие.* - Х.: ООО «Одиссей». - 1999. 6. *Новий тлумачний словник української мови: у трьох томах / Укл. В. В. Яремко, О. М. Сліпущенко.-К.: Аконт, 2001.-т.1А-К.* 7. Гончарук С. Т. *Правовая регламентация мер административного пресечения в свете нового законодательства // Общетеоретические проблемы административно-правового*

общественного порядка: Сб. науч. тр.-К., 1982. 8. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник / Під заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. - К.: Українська академія вн. справ. 1995. 9. Закон України «Про міліцію» від 12 вересня 1999р. // ВВРУ. – 1991р. - № 4. – Ст. 20. п.2 ст.11. 10. Чистоклетов Л. Г., Новіков В. В. Адміністративне право України. Загальна частина: Навчальний посібник.-Львів: ЛДУВС, 2006.

УДК 342.97:351.74(477)

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ В ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Новіков В.В. к. ю. н., доцент

Ковальчук Р. Л.

Сопільник Р.Л.

Львівський університет бізнесу і права

В статті розглядаються актуальні питання вдосконалення організації і діяльності органів місцевого самоврядування, їх гарантії, проблеми роз рішення конфліктних ситуацій між двома ланками публічної влади.

***Ключові слова:** Місцеве самоврядування, гарантії, органи виконавчої влади, територіальні громади, місцеві адміністрації, повноваження, судовий розгляд.*

Actual issues of improvement of management and activity of local self-government bodies, their guarantees, problems of conflict situations solving between two levels of public authority are considered in the article.

***Key words:** Local self-government, guarantees, organs of executive power, territorial societies, local administrations, plenary powers, judicial trial.*

Постановка проблеми. Основною метою діяльності органів влади є забезпечення зміцнення і розвитку держави, демократичних засад її діяльності, підвищення добробуту народу України, посилення ролі нашої країни у світовому співтоваристві. Одним з важливих засобів досягнення цієї мети є вдосконалення державного управління, підвищення ролі місцевого самоврядування у вирішенні завдань економічного розвитку суспільства.

Місцеве самоврядування, як демократичний інститут українського суспільства, все вагомніше впливає на соціально-економічні й політичні процеси