

УДК 342.95: 35.078.18

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2021.19.12>

МІСЦЕ ЗАХОДІВ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРИМУСУ В КЛАСИФІКАЦІЇ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ

Лавренчук Ольга Володимирівна,
здобувач кафедри адміністративного
та господарського права
(Запорізький національний
університет, м. Запоріжжя, Україна)

У роботі досліджено наукові думки щодо класифікації заходів адміністративного примусу, а також визначено місце заходів процесуального примусу в системі заходів адміністративного примусу. З'ясовано, що класифікація заходів адміністративного примусу, по-перше, допомагає виявити основні ознаки, за якими можна знайти відмінності однієї групи заходів від іншої, по-друге, дозволяє усвідомити різноманітність і чисельність заходів адміністративного примусу, які можуть застосовуватись нині в Україні суб'єктами публічного адміністрування; по-третє, створює умови для більш якісного правового регулювання заходів примусу і, як результат, для більш ефективного їх правозастосування; по-четверте, сприяє розвитку наукових знань про адміністративний примус та полегшує сприйняття цих знань студентами в закладах вищої освіти. Встановлено, що традиційні підходи до класифікації заходів адміністративного примусу ігнорують наявність заходів процесуального примусу. Цю теоретичну проблему в науковій літературі пропонується вирішувати двома способами: 1) визнання процесуально-забезпечувальних заходів одним із видів заходів адміністративного припинення, що дозволяє зберегти уявлення про адміністративний процес, який склався ще за радянських часів; 2) доповнити систему заходів адміністративного примусу окремою групою процесуально-забезпечувальних заходів. Доведено, що термін «заходи процесуального примусу», який використовується в КАС України, не співпадає за змістом із терміном «процесуально-забезпечувальні заходи», який пропонується в науковій літературі при класифікації заходів адміністративного примусу. Те, що законодавець називає заходами процесуального примусу, є, в одних випадках, процесуальною санкцією за порушення вимог процесуального законодавства, а в інших – заходом адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного вчинку, передбаченого положеннями Особливої частини КУпАП. Зроблено висновок, що нині заходи процесуального примусу є комплексним правовим утворенням, яке поєднує в собі як процесуально-забезпечувальні заходи, так і заходи адміністративної відповідальності. Також звертається увага на недбалість і незграбність законодавця під час формулювання дефініцій та окремих інститутів адміністративного процесуального права.

Ключові слова: заходи адміністративного примусу, заходи процесуального примусу, процесуально-забезпечувальні заходи, класифікація заходів адміністративного примусу, процесуальні санкції.

THE PLACE OF MEASURES OF PROCEDURAL COMPULSION IN THE CLASSIFICATION OF MEASURES OF ADMINISTRATIVE COERCION

Lavrenchuk Olha Volodymyrivna,
Applicant at the Department of
Administrative and Commercial Law
(Zaporizhzhia National University,
Zaporizhzhia, Ukraine)

The paper examines scientific ideas on the classification of measures of administrative coercion and determines the place of procedural compulsion measures in the system of measures of administrative coercion. It was found that the classification of measures of administrative coercion, firstly, helps to identify the main features using which one can differentiate one group of measures and another, and secondly, allows understanding the diversity and number of measures of administrative coercion that can be applied today in Ukraine by objects of public administration; thirdly, it creates conditions for better legal regulation of coercive measures and, as a result, for their more effective law enforcement; fourth, it promotes the development of scientific knowledge about administrative coercion and facilitates the perception of this knowledge by students of higher education institutions. It is established that traditional approaches to the classification of measures of administrative coercion ignore the availability of measures of procedural compulsion. The scientific literature proposes to solve this theoretical problem in two ways: 1) recognition of procedural and precautionary measures as one of the types of measures of administrative termination, which allows preserving the idea of administrative process, which were developed in Soviet times; 2) to supplement the system of measures of administrative coercion with a separate group of procedural and precautionary measures. It is proved that the term "measures of procedural compulsion" used in the CAP of Ukraine does not coincide in meaning with the term "procedural and precautionary measures", which is proposed in the scientific literature when classifying the measures of administrative coercion. One that the legislator calls measures of procedural compulsion is, in some cases, a measure of administrative liability for the violation of procedural law and in others – a measure of administrative liability for committing an administrative offense under the provisions of the Special Part of the Code of Administrative Offenses. It is concluded that the measures of procedural compulsion are currently a complex legal entity, which combines both procedural and security measures and measures of administrative responsibility. Attention is also paid to the negligence and clumsiness of the legislator in formulating definitions and certain institutions of administrative procedural law.

Key words: measures of administrative coercion, measures of procedural compulsion, procedural and security measures, classification of measures of administrative coercion, procedural sanctions.

Постановка проблеми. Теорія радянського адміністративного права, хоча і поділяла норми права на два види – матеріальні та процесуальні, але всім своїм існуванням доводила зворотнє: а) радянське законодавство було переповнене матеріальними нормами, тоді як норми організаційного характеру (процедурні та процесуальні) були представлені в системі права як виключення із загального правила; б) переважна більшість висновків про адміністративно-правову норму та адміністративно-правові відносини базувалися на аналізі адміністративного права як системи, яка складається виключно з матеріальних норм; в) намагання окремих науковців розглядати провадження у справах про адміністративні правопорушення як радянський

адміністративний процес призводили до розмивання терміну «адміністративний процес», а разом з тим і всіх інших пов'язаних із ним категорій – процесуальна норма, процесуальні відносини, заходи процесуального примусу та інші.

Все це суттєво вплинуло на розвиток вчення про адміністративний примус та систему його заходів, яке, по-перше, не виділяло заходи процесуального примусу в якості самостійного виду заходів адміністративного примусу, по-друге, занадто повільно змінювалось під впливом об'єктивних чинників.

Отже, зазначені вище обставини свідчать про актуальність теми статті та про необхідність проведення подальших досліджень із питань уточнення місця заходів процесуального примусу в системі заходів адміністративного примусу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Система заходів адміністративного примусу поглиблено досліджувалась у працях таких науковців, як Д.М. Бахрах, К.С. Бельський, Є.С. Герасименко, М.І. Єропкін, В.В. Іванов, Т.О. Коломонець, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Д.М. Лук'янець, М.Я. Масленников, О.І. Миколенко, В.Д. Сорокін, С.В. Тихомиров, В. П. Чабан та інших.

Слід відмітити, що перелічені вище науковці розходились у думках про зміст заходів адміністративного примусу стосовно критеріїв їхньої класифікації, а також стосовно визначення видів заходів адміністративного примусу. Зокрема, заходи процесуального примусу характеризуються ознаками, які, з одного боку, дають можливість їх розглядати як заходи адміністративного примусу, а з іншого – мають низку особливостей, які дозволяють їх відокремити від інших заходів примусу.

Постановка завдання. Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена ця стаття, є: 1) дослідити наукові думки щодо класифікації заходів адміністративного примусу; 2) визначити місце заходів процесуального примусу в системі заходів адміністративного примусу.

Виклад основного матеріалу. Класифікація заходів адміністративного примусу є суттєвою теоретичною проблемою, розв'язання якої позитивно вплине не тільки на розвиток теорії адміністративного права і процесу, а й на розвиток та вдосконалення адміністративного процесуального законодавства. Наприклад, О.І. Миколенко, перш ніж розкрити особливості заходів адміністративної відповідальності, звернув увагу на класифікацію заходів адміністративного примусу в доктрині адміністративного права. Він констатує, що така класифікація необхідна, «по-перше, для усвідомлення суті різноманітних заходів примусу, що застосовуються в рамках державного управління, їхніх підстав і цілей застосування, по-друге, для більш якісного правового регулювання і, як наслідок, якісного й ефективного правозастосування, по-третє, для подальшого розвитку цього інституту адміністративного права» [1, с. 7].

Зрозуміло, що О.І. Миколенко, висловлюючи свої думки про класифікацію заходів адміністративного примусу, використовує ту термінологію, яка в період з 1991 по 2010 роки була розповсюдженою в науці адміністративного права (мова йде про термін «державне управління»). Вважаємо, що нині слід вести мову про заходи адміністративного примусу, що застосовуються суб'єктами публічного управління, суб'єктами публічного адміністрування чи суб'єктами владних повноважень. З усіма іншими міркуваннями автора не тільки повністю погоджуємось, а й хочемо доповнити.

По-перше, класифікація заходів адміністративного примусу допомагає виявити основні підстави (критерії класифікації), за якими можна знайти відмінності однієї групи заходів від іншої. Як правило, критерієм класифікації виступає мета застосування заходу примусу. Власне мета і визначає в подальшому підстави й порядок застосування заходів адміністративного примусу.

По-друге, класифікація заходів адміністративного примусу дозволяє усвідомити різноманітність і чисельність заходів адміністративного примусу, які можуть застосовуватись нині в Україні суб'єктами публічного адміністрування. Власне тому в науковій літературі так багато уваги приділяється класифікації заходів адміністративного примусу, бо ще ніхто з науковців так і не спромігся навести повний перелік таких заходів. Практично це зробити неможливо. Класифікація заходів адміністративного примусу дозволяє полегшити роботу дослідників, які, користуючись узагальненими рисами, пропонують характеристику або всіх без виключення заходів примусу, або однієї із груп таких заходів.

По-третє, класифікація заходів адміністративного примусу створює умови для більш якісного правового регулювання і, як наслідок, для більш ефективного правозастосування. Сучасний стан державотворення в Україні характеризується негативними тенденціями в цій частині:

1) ніхто із суб'єктів законодавчої ініціативи та політиків не прислухається до думки науковців, які займаються проблематикою заходів адміністративного примусу, а натомість займаються запозиченням досвіду країн західної Європи. Тобто думка вітчизняних науковців взагалі ігнорується суб'єктами, від яких залежить зміст національного законодавства. Виключення складає лише думка науковців, які здійснюють свою діяльність на підставі отриманих наукових грантів;

2) низький рівень професіоналізму як суб'єктів правотворчої діяльності, так і суб'єктів, які вповноважені застосовувати заходи адміністративного примусу.

По-четверте, класифікація заходів адміністративного примусу повинна сприяти розвиткові знань про це правове явище та полегшити сприйняття цих знань студентами під час навчання в закладах вищої освіти. Слід зазначити, що інститут адміністративного примусу поступово починає втрачати своє методологічне значення в юридичній науці. Пояснюється це тим, що національне законодавство безсистемно використовує й закріплює безліч санкцій, правова природа яких іноді залишається невідомою. Чітко дати відповідь, що певна правова санкція є адміністративною, а не, наприклад, фінансовою, податковою чи будь-якою іншою, неможливо. Скоріш за все вчення про адміністративний примус прийде найближчим часом у занепад, а замість нього прийде вчення про адміністративну санкцію. До речі, на відміну від адміністративного примусу поняття «адміністративна санкція» є малодослідженим правовим явищем у доктрині адміністративного права.

Не дивлячись на наш скептичний погляд щодо перспектив вчення про адміністративний примус в майбутній доктрині адміністративного права, в межах нашого дослідження класифікація заходів адміністративного примусу допомагає визначити не тільки особливості, а й місце заходів процесуального примусу в загальній системі заходів адміністративного примусу.

У науковій літературі представлено безліч думок щодо класифікації заходів адміністративного примусу. Хочемо зупинитися на аналізі лише тих, які пов'язані із розкриттям особливостей заходів процесуального примусу.

Традиційною є класифікація заходів адміністративного примусу на три види: 1) заходи адміністративного попередження; 2) запобіжні заходи; 3) адміністративні стягнення. Причому в одних випадках критерієм такої класифікації виступають цілі застосування заходу примусу [2, с. 146], а в інших – послідовність їх застосування [3, с. 111-112].

Якщо мету застосування заходу примусу взяти за основу класифікації, то відповідно: а) заходи адміністративного попередження застосовуються з метою попередження ймовірних протиправних діянь та шкідливих наслідків для особи, суспільства й держави;

б) запобіжні заходи застосовуються задля припинення протиправної поведінки особи;
 в) заходи адміністративного стягнення використовуються задля виховання правопорушника та покарання винної особи. Якщо звернутися до положень КАС України, то помітимо, що застосування заходів процесуального примусу ніколи не переслідує мету попередження ймовірних протиправних діянь і шкідливих наслідків для особи, суспільства та держави. Разом з тим, окремі види заходів процесуального примусу спрямовані на припинення протиправної поведінки особи та її покарання. До того ж Глава 10 Розділу I КАС України передбачає перелік заходів забезпечення позову, які застосовуються з метою відвернення шкідливих можливих наслідків вчинків і рішень суб'єктів владних повноважень чи інших учасників публічно-правового спору. Таким чином, у межах адміністративного процесуального законодавства можна говорити про існування окремих груп заходів примусу – заходів процесуального попередження та процесуального припинення. При цьому окремі заходи процесуального примусу мають виховний та карний характер (наприклад, попередження і штраф), що остаточно заплутає будь-якого дослідника, адже «штраф» в науковій літературі характеризується переважно як ефективний захід юридичної відповідальності. Власне цей факт і став причиною появи в науковій літературі публікацій, в яких доводиться існування процесуальної відповідальності [4].

Якщо ж в якості критерію класифікації взяти послідовність застосування заходів адміністративного примусу, то логіка цієї класифікації наступна:

а) спочатку суб'єкт владних повноважень намагається відвернути негативні наслідки для суспільства у вигляді правопорушень, епідемій, катастроф та інших (заходи адміністративного попередження);

б) якщо заходи адміністративного попередження не спрацьовують, і особа розпочала протиправну поведінку, то суб'єкт владних повноважень спрямовує свої зусилля на припинення цих протиправних дій (запобіжні заходи);

в) якщо вину особи, яка вчинила протиправні дії, буде доведено, то до неї застосовуються заходи юридичної відповідальності (адміністративні стягнення).

Як бачимо, ця логіка частково спрацьовує, якщо характеризувати заходи адміністративного примусу, передбачені нормами матеріального права. Якщо ж звернутися до положень адміністративного процесуального законодавства, то заходи примусу, передбачені КАС України, поділяються виключно за метою застосування, а не за послідовністю їх застосування.

Отже, традиційна класифікація заходів адміністративного примусу на три види (заходи адміністративного попередження, запобіжні заходи, адміністративні стягнення) є за своєю суттю методологічно застарілою, тому не дивно, що вона не враховує специфіку заходів процесуального примусу.

Окремі науковці намагались вирішити цю теоретичну проблему наступним чином. По-перше, пропонували серед видів заходів адміністративного примусу виділяти групу заходів адміністративного припинення (Д.М. Бахрах, А.Т. Комзюк та інші). Звертаємо увагу, що науковці відмовились від терміну «запобіжні заходи» у зв'язку з тим, що цей термін в одних наукових джерелах використовувався для позначення заходів попередження, а в інших – для позначення заходів припинення. В свою чергу, заходи адміністративного припинення поділялись на два види:

а) заходи припинення протиправної поведінки, що регламентуються нормами матеріального права (наприклад, застосування поліцією спеціальних засобів і зброї),

б) заходи процесуально-забезпечувального характеру, передбачені нормами процесуального права та спрямовані на забезпечення безперешкодного адміністративного провадження за справою (наприклад, доставлення порушника, привід, вилучення речей і документів).

По-друге, частина науковців пропонувала виділяти в системі заходів адміністративного примусу дві окремі групи – заходи припинення та процесуально-забезпечувальні заходи, обумовлюючи це тим, що мета застосування цих заходів різна (О.І. Миколенко, Л.М. Розін, С.В. Тихомиров та інші). Наприклад, О.І. Миколенко стверджує, що заходи адміністративного припинення здійснюються з метою припинення вже розпочатого протиправного діяння та попередження його можливих шкідливих наслідків, а процесуально-забезпечувальні заходи – з метою забезпечення адміністративного провадження [1, с. 10-11].

Отже, в науковій літературі представлені праці, в яких процесуально-забезпечувальні заходи виділяються в якості окремої групи заходів адміністративного примусу. Разом з тим виникає питання: як традиційні класифікації заходів адміністративного примусу співвідносяться із заходами примусу, що передбачаються в КАС України? Наприклад, чинний КАС України закріплює: 1) заходи процесуального примусу (ст. 145 КАС України); 2) заходи забезпечення позову (ст. 151 КАС України); 3) відшкодування збитків, заподіяних забезпеченням позову (ст. 158 КАС України); 4) санкції, які застосовує адміністративний суд під час вирішення справи по суті (ч. 2 ст. 245 КАС України); 5) заходи, які застосовуються адміністративним судом щодо іноземця або особи без громадянства у зв'язку з їх затриманням у порядку провадження в справах про адміністративні правопорушення (ч. 1 ст. 289 КАС України) тощо.

Видно, що термін «заходи процесуального примусу», що використовується в КАС України, не співпадає за змістом і значенням з терміном, який пропонують у своїх публікаціях О.І. Миколенко, Л.М. Розін, С.В. Тихомиров, – «процесуально-забезпечувальні заходи». Пояснюється це наступним чином:

1) КАС України розглядає заходи процесуального примусу в першу чергу як реакцію суду на протиправну поведінку учасників процесу, які порушують норми процесуального законодавства, а тому ці заходи дуже схожі й багато в чому співпадають за цільовою спрямованістю із заходами юридичної відповідальності (наприклад, попередження, штраф);

2) процесуально-забезпечувальні заходи, які виділяються О.І. Миколенко, Л.М. Розіним і С.В. Тихомировим, є реакцією на протиправну поведінку особи, забороненої нормами матеріального права;

3) цілями застосування заходів процесуального примусу, передбаченими КАС України, є забезпечення здійснення адміністративного судочинства шляхом спонукання відповідних осіб до виконання встановлених у суді правил та виконання процесуальних обов'язків (видалення із залу судового засідання, привід), через забезпечення доказової бази (тимчасове вилучення доказів задля дослідження судом), а також шляхом покарання осіб, винних у порушенні процесуальних норм (попередження, штраф);

4) цілями ж процесуально-забезпечувальних заходів, які виділяються О.І. Миколенко, Л.М. Розіним, С.В. Тихомировим, є забезпечення доказової бази (наприклад, адміністративне затримання, особистий огляд та огляд речей, вилучення речей і документів), припинення протиправної поведінки особи з одночасним забезпеченням доказової бази (наприклад, відсторонення водія від управління транспортним засобом) чи завчасним забезпеченням виконання постанови про накладення стягнення (тимчасове затримання транспортного засобу).

На підставі цього можна зробити висновок, що заходи процесуального примусу, передбачені в КАС України, є комплексним правовим утворенням, яке поєднує в собі як процесуально-забезпечувальні заходи, так і заходи адміністративної відповідальності.

Висновки та перспективи подальших досліджень. На підставі проведеного дослідження можна зробити наступні висновки. Класифікація заходів адміністративного примусу, по-перше, допомагає виявити основні підстави (критерії класифікації), за якими можна знайти відмінності однієї групи заходів від іншої, по-друге, дозволяє усвідомити різноманітність і чисельність заходів адміністративного примусу, які можуть застосовуватися нині в Україні суб'єктами публічного адміністрування; по-третє, створює умови для більш якісного правового регулювання заходів примусу і, як наслідок, задля більш ефективного їх правозастосування; по-четверте, сприяє розвитку наукових знань про адміністративний примус та полегшує сприйняття цих знань студентами в закладах вищої освіти.

Традиційні підходи до класифікації заходів адміністративного примусу зазвичай ігнорували наявність заходів процесуального примусу, тому не виділяли їх в якості самостійної класифікаційної групи. Частина науковців намагалась вирішити цю теоретичну проблему двома шляхами:

1) визнання процесуально-забезпечувальних заходів одним із видів заходів адміністративного припинення (Д.М. Бахрах, А.Т. Комзюк та інші), що дозволяло зберегти уявлення про адміністративний процес, що склалися ще за радянських часів;

2) доповнити систему заходів адміністративного примусу окремою групою заходів – «процесуально-забезпечувальними заходами» (О.І. Миколенко, Л.М. Розін, С.В. Тихомиров і ін.).

Доведено, що термін «заходи процесуального примусу», що використовується в КАС України, не співпадає за змістом і значенням з терміном «процесуально-забезпечувальні заходи», який пропонується у науковій літературі за класифікацією заходів адміністративного примусу. Заходи процесуального примусу, передбачені в КАС України, є комплексним правовим утворенням, що поєднує в собі як процесуально-забезпечувальні заходи, так і заходи адміністративної відповідальності. Це ще раз доводить висновок про те, що законодавець недбало та незграбно використовує в нормативно-правових актах термінологію. Те, що законодавець називає заходами процесуального примусу є, в одних випадках, процесуальною санкцією за порушення вимог процесуального законодавства, в інших – заходом адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного вчинку, передбаченого положеннями Особливої частини КУпАП.

Список використаних джерел:

1. Миколенко О.І. Адміністративний процес і адміністративна відповідальність : навчальний посібник. Харків : Одиссей, 2010. 368 с.
2. Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие. Изд. 3-е. перераб. и доп. Москва : Юрист, 2002. 468 с.
3. Битяк Ю.П., Зуї В.В. Административное право Украины (Общая часть). Учебное пособие. Харьков: ООО «Одиссей», 1999. 224 с.
4. Мурзановська А.В. Кримінально-процесуальна відповідальність за новим Кримінальним процесуальним кодексом України. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.09 - кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/7954/Мурзановська.pdf?sequence=1&isAllowed=y>