



УДК 342.95

**М. Живко,**

кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного,  
фінансового та інформаційного права  
ВПНЗ «Львівський університет бізнесу і права»

**Х. Босак,**

кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного,  
фінансового та інформаційного права  
ВПНЗ «Львівський університет бізнесу і права»

## **ЗМІСТ ПОНЯТТЯ «АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРИМУС» І ЙОГО РОЛЬ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Дотримання прав і свобод конкретної людини, зокрема підозрюваних, обвинувачених, підсудних, потерпілих, у певних випадках ускладнює розкриття злочину й боротьбу зі злочинністю загалом, що може зашкодити іншій людині або суспільству. Тому необхідно шукати баланс між двома соціальними цінностями – правами людини та суспільним спокоєм. Порушення балансу на шкоду правам людини відроджує тоталітарні, антидемократичні тенденції в діяльності правоохоронних органів. У свою чергу, беззастережна абсолютизація прав однієї людини може викликати суспільну анархію, безвідповідальність, урешті-решт, антилюдські вияви екстремізму й тероризму. Отже, тонке балансування двох зазначених суспільних цінностей є реальною проблемою, яку має добре розуміти й точно у межах закону розв'язувати кожен правоохоронець.

Засади демократії вимагають збалансувати, звести до мінімуму процесуальний примус, для того щоб захистити, наскільки це можливо, права та свободи людини. У своїй науковій розвідці А.Т. Комзюк зазначає, що «... державний примус, з одного боку, слід розглядати як одну із невід'ємних складових здійснення державної влади, як її засіб (метод), а в кінцевому підсумку – як основну ознаку держави в цілому. З іншого боку, цей примус – не самоціль, він є наслідком певної поведінки

різних соціальних суб'єктів, поведінки, яка відхиляється від вимог правових норм, становить загрозу відносинам, що цими нормами регулюються і охороняються, і застосовується з метою усунення («зняття») такої поведінки (існують випадки, коли загроза суспільним відносинам виникає об'єктивно, наприклад, внаслідок дії сил природи, тобто за відсутності протиправної поведінки, проте необхідність її усунення є не менш актуальною). Причому, державний примус – єдиний, який може застосовуватися до будь-яких осіб та організацій, що перебувають на території держави, застосовується від імені всього суспільства, а також включає в себе заходи, які не можуть використовувати інші соціальні суб'єкти. Разом з тим в сучасній державі, яка одержала назву правової, будь-яка діяльність, що здійснюється від її імені, а особливо діяльність щодо застосування примусу, має бути чітко і повно врегульована правом, ґрунтуватися на неухильному додержанні його приписів» [1].

Адміністративний примус є важливою складовою державного примусу та являє собою галузевий вид примусу, який застосовується відповідно до норм адміністративного й адміністративно-процесуального права. Із погляду сутності й соціальної ролі цей вид галузевого примусу поряд із переконанням традиційно розглядається як метод державного управління, а в поєднанні





з контрольно-наглядовою діяльністю – як спеціальний юридичний засіб забезпечення законності.

Л.Л. Попов зміст заходів адміністративного примусу вбачає в примусовому припиненні протиправних дій (діяльності) громадян, які порушують порядок. При цьому автор визнає, що такі заходи є засобом захисту суспільних відносин від небезпеки незалежно від того, виникла вона внаслідок правопорушення чи іншого діяння або події. Тобто, підставами застосування адміністративного примусу можуть бути, по-перше, учинення адміністративного правопорушення; по-друге, учинення об'єктивно-протиправних діянь; по-третє, настання подій, що становитимуть суспільну небезпеку [2].

В.Д. Ардашкін заходами адміністративного примусу назвав оперативні дії органів державного управління, які полягають у припиненні юридичних аномалій шляхом примушення суб'єктів до виконання покладених на них адміністративно-правових обов'язків [3]. Термін «аномалія» автором ужито не випадково, позаяк підставою для застосування заходів адміністративного примусу можуть бути не тільки вчинене адміністративне правопорушення, а й будь-яке відхилення від нормального порядку, спричинене невиконанням обов'язків, чи непідпорядкованість тому чи іншому припису.

Під заходами адміністративного примусу стосовно діяльності органів внутрішніх справ А.І. Каплунов розуміє «передбачені нормами адміністративного й адміністративно-процесуального права способи та засоби психічного чи фізичного впливу, які застосовуються працівниками органів внутрішніх справ для припинення об'єктивно протиправних кримінально чи адміністративно караних діянь на місці й під час їх учинення шляхом прямого втручання суб'єкта адміністративної влади в діяння (діяльність) порушника» [4].

Аналіз наукових думок надав можливість авторам сформулювати авторську дефініцію поняття заходів

адміністративного примусу, під яким потрібно вважати застосування в процесі правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ (далі – ОВС) України і їхніх посадових осіб примусових дій, направлених на запобігання й виявлення правопорушення, установлення особи правопорушника, виявлення і створення умов для об'єктивного, усестороннього й повного розгляду справи з метою реалізації норм матеріального права, яке встановлює відповідальність за правопорушення, а також для реалізації деяких інших адміністративно-правових санкцій.

Застосування мінімуму примусу, мінімуму правообмежень в адміністративній діяльності ОВС – надзвичайно складне питання, що вирішується під час прийняття й застосування законодавства. Так, на думку авторів, «підставою для застосування до особи заходів адміністративного примусу є наявність потенційних чи реальних загроз його безпеці, безпеці інших осіб чи держави, спричинених як факторами природного й техногенного характеру, так і протиправною поведінкою інших осіб» [5]. Також підставою для застосування заходів адміністративно-правового примусу, відповідно до чинного законодавства, є вчинення чи продовження вчинення протиправного діяння, якщо є достатні підстави вважати, що в разі неправомірних дій особа може завдати шкоду сама собі, суспільним чи державним інтересам, а інші способи їх припинення вичерпано.

Залежно від характеру юридичних підстав і наслідків, заходи адміністративного примусу, у свою чергу, діляться на такі:

1) протидіють посяганням на абсолютні права, що охороняються як недоторканні, – заходи безпосереднього примусу: фізичний вплив на особу, застосування спеціальних засобів і зброї;

2) протидіють посяганням на порядок управління в межах спеціальних адміністративно-правових режимів – заходи, що забороняють юридичний вплив (призупинення, обмеження, заборона



діяльності) із винесенням юрисдикційних актів, якщо немає прямої загрози настання наслідків, чи заходи стримувального матеріально-технічного характеру (вилучення, знищення тощо), якщо небезпека реальна.

Застосування заходів адміністративного примусу України надають можливість працівникам ОВС України оперативно припинити правопорушення, які посягають на права та свободи громадян, інтереси суспільства й держави, власність тощо [6]. Примусовість полягає в обмеженні прав та інтересів осіб, до яких вони застосовуються незалежно від волі останніх, владно нав'язуючи їм необхідний варіант поведінки. Загальною властивістю зазначених заходів є забезпечення застосування заходів юридичної відповідальності. Маючи тісний зв'язок із заходами юридичної відповідальності, вони, проте, самі по собі не передбачають покарання, незважаючи на те що застосовуються і як юридична відповідальність, і з приводу або у зв'язку із правопорушенням.

У процесі реалізації адміністративно-юрисдикційної діяльності працівники ОВС використовують різноманітні адміністративно-правові методи, не виключаючи й методи примусового характеру. Аналіз чинного законодавства, що врегульовує правовий механізм застосування заходів адміністративного примусу, дає підстави стверджувати про наявність численних правових колізій і недоліків у правовому регулюванні цієї групи адміністративно-правових відносин.

На жаль, нині в чинному законодавстві відсутня норма-дефініція «адміністративний примус». Підтримуємо думку А.Т. Комзюка, який уважає, що терміни, які використовуються в чинному законодавстві, зокрема «адміністративний вплив», «спеціальні засоби впливу», аж ніяк не можна ототожнювати [7].

Аналогічна ситуація й у визначенні на законодавчому рівні терміна «адміністративно-запобіжні заходи» («адміністративно-попереджувальні заходи»).

Як зазначає А.Т. Комзюк, у законодавстві зарубіжних країн поняття адміністративного примусу окреслено досить чітко, хоча й через визначення його видів. Наприклад, розділ 2 Закону Федеральної землі Північний Рейн-Вестфалія (Німеччина) «Про виконання адміністративних рішень» має саме назву «Адміністративний примус», а в його параграфі 57 засобами примусу визнано виконання дій за рахунок особи, якої стосується рішення, штраф і прямий примус [8, с. 21].

Розгляд проблемних питань застосування заходів адміністративного примусу, які, у свою чергу, в тій чи іншій формі обмежують свободу людини та громадянина, потрібно здійснювати з погляду їх відповідності Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) [9]. Творці Конвенції передбачали те, що реальність і ефективність дії Конвенції повністю залежатиме від правових механізмів, за допомогою яких може бути забезпечена офіційна констатація її порушення державою-учасницею й настання, у зв'язку з цим, відповідних наслідків.

Ратифікація Конвенції й визнання юрисдикції Європейського суду з прав людини (далі – Європейський суд) свідчить про те, що діяльність усіх державних органів, особливо ОВС України, їхні рішення та реалізація заходів примусу не повинні суперечити Конвенції, тим більше, що, відповідно до ст. 9 Конституції України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [10].

Ст. 5 Конвенції зазначає, що кожен має право на свободу й особисту недоторканність. Нікого не може бути позбавлено свободи, крім таких випадків і відповідно до процедури, установлені законом. Згідно з цією статтею, поняття законності є одним із ключових в оцінюванні всіх випадків обмеження свободи людини та громадянина.

Розкриваючи термін «закон», Д. Гомьен, Л. Зваак, Д. Харріс зазначають,



що, «по-перше, закон повинен бути доступним: у громадянина має бути можливість за обставин, що склалися, посилатися на відповідні правові норми, які застосовуються в цьому випадку. По-друге, норму не можна розглядати як закон, якщо вона сформульована недостатньо чітко, для того щоб громадянин міг регулювати свою поведінку. І, нарешті, для задоволення вимог Конвенції щодо законності закон повинен володіти певною властивістю» [11]. Запропонована думка авторів своїм підґрунтям має практику Європейського суду, на засіданнях якого не раз зверталася увага, що затримання громадянина може бути здійснено тільки відповідно до процедури, передбаченої законом. «Вислів «у порядку, установленому законом», по суті, відправляє до внутрішнього законодавства; воно формулює вимогу дотримуватися відповідної процедури, установлені законом. Але внутрішнє законодавство має само відповідати Конвенції, у тому числі й загальним принципам, вираженим у ньому. Поняття, що є підґрунтям терміна, що розглядається, – це поняття справедливої й належної процедури» [12].

Людство давно дійшло висновку про можливість, а подеколи й необхідність застосування позбавлення волі до винних осіб як міри покарання, яка досить часто є єдиною можливою в конкретній ситуації. Заходи адміністративного примусу нерідко пов'язані з обмеженням свободи осіб, винних у здійсненні адміністративних правопорушень. Таке обмеження свободи більше небезпечно свавіллям і зловживаннями з боку правоохоронців, позаяк відсутність факту доказу вини може застосовуватися до будь-якої особи.

Як справедливо зазначають Д. Гомьен, Л. Зваак, Д. Харріс, «право бути вільним від катувань і право бути вільним від нелюдського чи такого, що принижує гідність, поводження є одним із пріоритетних прав людини, позаяк вони пов'язані з особистою недоторканістю й людською гідністю індивіда» [11].

Але спеціальне законодавство подеколи обмежується тільки згадкою про обмеження свободи із наданням певних повноважень окремим керівним суб'єктам. Найбільш важливі з погляду керівного суб'єкта елементи інституту обмеження свободи особи належно не відображено в законах. Такими елементами, на думку Д.С. Дубровського, є підстави й мета застосування відповідних заходів, чіткий і повний процесуальний порядок їх застосування, гарантії прав і свобод особи [13].

Незважаючи на те що дослідження проблемних питань застосування заходів адміністративного примусу відображено в багатьох наукових розвідках, їх не відбито в чинному законодавстві. Погоджуємося із думкою Б.В. Рассінського, який зазначав, що «розвиток інституту адміністративної відповідальності зумовлює необхідність не тільки збільшення кількості заходів примусу, застосування яких процесуально регламентовано, а й удосконалення самого порядку їх застосування» [14]. Справді, існування правової системи за її належного наукового супроводження з часом призводить до деталізації й удосконалення окремих підінститутів.

Аналізуючи практику законодавчої діяльності, можна помітити, що, незважаючи на продовження формального відособлення окремих правових інститутів, спеціально створюються загальні, універсальні правила поведінки та правила реалізації суб'єктами своїх прав і обов'язків. На сьогодні законодавець усе частіше приймає такі міжінституціональні нормативно-правові акти, які поширюють свій владний вплив на різноманітні групи відносин. Частина з них діє й у сфері адміністративного права, регулюючи окремі, подеколи досить важливі питання взаємодії посадових осіб державної влади та громадян.

Цей позитивний досвід правового регулювання, на нашу думку, є досить перспективним у сфері адміністративно-правових відносин. Тому створення загального закону, присвяченого процедурі й гарантіям прав громадян під



час застосування до них заходів адміністративного примусу, які обмежують свободу особистості, на думку авторів, стане найбільш оптимальним способом вирішення проблеми гарантування прав особи в цій сфері. Зміст пропонованого закону полягає не в кодифікації наявних норм права, що стосуються окремих груп відносин, а в устанавленні універсальних правил обмеження свободи особистості, гарантій суб'єктам і загальних правил поведінки для окремої групи відносин, урегулювання яких здійснюється значною низкою нормативно-правових актів. Його застосування стане компромісним варіантом для усунення недоліків правового регулювання застосування заходів адміністративного примусу.

З метою зміцнення законності, поліпшення роботи ОВС України в галузі додержання прав і свобод людини та громадянина, захисту життя й здоров'я особи, підвищення рівня боротьби зі злочинністю, забезпечення громадського порядку в державі вважаємо за доцільне таке: (1) виконати кодифікацію чинного законодавства, яке регулює діяльність ОВС України; (2) здійснювати неухильний контроль щодо недопущення випадків у діяльності працівників ОВС України фактів недодержання норм законів, порушення процесуальних строків, виявів свавілля та волюнтаризму; (3) реорганізація структури Міністерства внутрішніх справ України повинна ґрунтуватися на загальних і спеціальних принципах; (4) зміцнити підрозділи міліції, що працюють безпосередньо із населенням, насамперед дільничних інспекторів і патрульно-постової служби міліції, шляхом перерозподілу штатної кількості й уведення додаткових посад; (5) модернізувати матеріально-технічне забезпечення працівників ОВС України; (6) розробити сучасні підходи щодо оцінювання якості діяльності працівників ОВС України; (7) стимулювати правову поведінку співробітників ОВС, зокрема шляхом відмови від оцінювання їхньої роботи за відсотками розкрит-

тя злочинів, а більше уваги приділяти громадській думці в оцінюванні діяльності ОВС, реально ставити завдання із пріоритетних позицій; (8) розробити низку заходів щодо забезпечення правопорядку в громадських місцях, захисту прав і свобод, законних інтересів, життя й здоров'я мешканців кожного міста, району; (9) з метою сприяння зміцненню дисципліни та законності в ОВС здійснювати дієвий громадський контроль за діяльністю правоохоронців; (10) використовувати позитивний досвід іноземних держав у кадровій політиці в частині зміцнення законності, поліпшення роботи ОВС України в галузі додержання прав і свобод людини та громадянина, захисту життя й здоров'я особи.

**Ключові слова:** адміністративний примус, юридична відповідальність, адміністративно-правові відносини, закон, правопорушення, загроза, протиправна поведінка.

*У статті досліджено основний зміст і сутність поняття «адміністративний примус», його застосування в зарубіжній і вітчизняній практиці. Для зміцнення законності, поліпшення роботи органів внутрішніх справ України в галузі додержання прав і свобод людини та громадянина, захисту життя й здоров'я особи, підвищення рівня боротьби зі злочинністю, забезпечення громадського порядку в державі запропоновано низку практичних заходів.*

*В статье исследованы основной смысл и содержание понятия «административное принуждение», его применение в зарубежной и отечественной практике. Для укрепления законности, улучшения работы органов внутренних дел Украины в области соблюдения прав и свобод человека и гражданина, защиты жизни и здоровья человека, повышения уровня борьбы с преступностью, обеспечения общественного порядка в государстве предложен ряд практических мероприятий.*



*In the article the basic meaning and essence of the concept of “administrative enforcement”, its use in foreign and domestic practice. To strengthen the rule of law, improvement of internal affairs of Ukraine in observance of the rights and freedoms of citizens, protection of human life and health, improve the fight against crime, maintenance of public order in the state offered a number of practical measures.*

**Література**

1. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : [монографія] / А.Т. Комзюк. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 181 с.

2. Административное право : [учебник] / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М. : Юристъ, 2000. – 728 с.

3. Ардашкин В.Д. Меры защиты (пресечения) в советском административном праве : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / В.Д. Ардашкин. – Томск, 1968. – 20 с.

4. Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел: теория и практика : [монография] / А.И. Каплунов. – СПб. : Санкт-Петербургский ун-т МВД России, 2004. – 498 с.

5. Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка / М.И. Еропкин. – М. : Юрид. лит., 1965. – 215 с.

6. Про міліцію : Закон України від 25 грудня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

7. Комзюк А.Т. Адміністративний примус: деякі загальні проблеми дослідження та правового регулювання в контексті забезпечення прав людини / А.Т. Комзюк // Право України. – 2004 – № 4. – С. 46.

8. Комзюк А.Т. Застосування заходів дисциплінарного впливу до працівників органів внутрішніх справ, які вчинили адміністративні проступки / А.Т. Комзюк // Вісник Ун-ту внутр. справ. – 1999. – № 8. – С. 102–103.

9. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, ратифікована Законом України від 17.07.1997 р. № 475/97-ВР.

10. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 30. – Ст. 29.

11. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика / Г. Гомьен, Л. Зваак, Д. Харрис ; науч. ред. Л.Б. Архипова ; пер. с англ. – М. : Изд-во МНИИП, 1998. – 600 с.

12. Бущенко А.П. Практика Европейского Суда по правам человека: Статья 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод / А.П. Бущенко. – Вып. 1. – М. : Спарк, 2001. – 215 с.

13. Дубровский Д.С. Меры административного пресечения, ограничивающие свободу личности / Д.С. Дубровский. – М. : РАП, 2009. – 150 с.

14. Россинский Б.В. О необходимости уточнения некоторых положений КоАП РФ, связанных с применением мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениям / Б.В. Россинский // Административная ответственность: вопросы теории и практики : сборник статей / под ред. Н.Ю. Хамановой. – М. : Изд-во ИГиП РАН, 2005. – С. 164–175.

