

УДК: 342.922

**Л. Є. КИСІЛЬ**

*Людмила Євгенівна Кисіль, кандидат юридичних наук, доцент Київського університету права НАН України*

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН ОРГАНІВ  
ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ТА ГРОМАДЯН ІЗ ЗАСТОСУВАННЯ  
ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ**

У ст. 3 Конституції України зазначається, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека є найвищою соціальною цінністю. Власне це означає, що Конституція України закріпила принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина, що є сутнісною характеристикою принципу верховенства права. Цей важливий принцип зумовлює такий характер взаємовідносин людини та органів публічної адміністрації, за якого останні повинні спрямовувати свою діяльність на забезпечення і реалізацію конституційних прав і свобод громадян. З іншого боку, у ст. 64 Конституції України підкреслюється, що конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. У такому контексті досить актуальними видаються питання адміністративно-правового регулювання відносин із застосування заходів адміністративного примусу, зважаючи на відсутність єдиного нормативного акту, який би містив вичерпний їх перелік.

Проблеми сутності та видів адміністративного примусу, як позасудової форми державного примусу, вже давно привертають увагу вчених-адміністративістів. Особливо активно ці питання досліджувались у 60–70-х роках минулого століття Д. М. Бахрахом, Г. П. Бондаренком, І. І. Веремеєнком, І. О. Галаганом, Є. В. Додіним, М. І. Єропкіним, Л. В. Ковалем та ін., коли проводилась кодифікація законодавства про адміністративні правопорушення.

Прийняття Кодексу України про адміністративні правопорушення дало новий поштовх до активізації наукових досліджень проблем адміністративної відповідальності А. С. Васильєвим, І. П. Голосніченком, Є. В. Додіним, Л. В. Ковалем, В. Ф. Опришком, Р. С. Павловським, Ю. С. Шемшученком та ін., які ґрунтовно дослідили найбільш актуальні питання цього адміністративно-правового інституту на основі прийнятого законодавства.

З набуттям Україною незалежності перед вітчизняною наукою адміністративного права постало завдання переосмислення підстав і порядку застосування заходів адміністративного примусу, з урахуванням нових реалій суспільного життя, процесів державо- та правотворення. Питанням адміністративного примусу – в межах більш загальної проблематики – тією чи іншою мірою присвятили свої праці В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурко, Ю. П. Битяк, А. С. Васильєв, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, Р. А. Калюжний, Л. В. Коваль, В. К. Колпаков, Д. М. Лук'янець, І. М. Пахомов, В. П. Петков, В. К. Шкарупа та ін. Окремі аспекти адміністративного примусу в діяльності міліції було проаналізовано О. М. Бандуркою, Є. О. Безсмертним, І. П. Голосніченком, Д. П. Калаяновим, А. Т. Комзюком, В. К. Шкарупою та ін.

Разом із тим, можна констатувати, що на сьогодні відсутні комплексні наукові дослідження, присвячені проблемам адміністративного примусу в цілому, тобто відсутня єдина теорія адміністративного примусу.

Якщо звернутись до наукових джерел, то адміністративний примус визначається як застосування відповідними суб'єктами до осіб, які не перебувають в їх підпорядкуванні, незалежно від волі і бажання останніх передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майнового, особистісного та іншого характеру з метою охорони відповідних суспільних відносин шляхом попередження і припинення правопорушень, а також покарання за їх вчинення<sup>1</sup>. Виходячи з такого розуміння, особливості адміністративного примусу вбачаються у наступному:

– завжди поєднується із застосуванням широкого спектру виховних засобів;

– застосовується, як правило, органами виконавчої влади та їх посадовими особами, уповноваженими на те відповідними законодавчими актами, без звернення до суду. Лише в окремих випадках, як виняток, їх

застосування покладається на суди (суддів) і представників громадських об'єднань, наділених певними державно-владними повноваженнями (наприклад, членів громадських формувань з охорони громадського порядку, громадських інспекторів тощо);

– застосовується не лише у зв'язку з вчиненням адміністративних правопорушень, а й за їх відсутності, з тим щоб попередити їх вчинення або забезпечити громадський порядок або громадську безпеку;

– за своїм змістом адміністративний примус ширший за адміністративну відповідальність, на відміну від інших видів державного примусу, які, як правило, рівнозначні відповідному виду юридичної відповідальності;

– застосовується як до фізичних, так і до юридичних осіб, які безпосередньо не підпорядковані уповноваженим на застосування адміністративного примусу органам держави та їх посадовим особам;

– застосовується незалежно від волі і бажання суб'єкта, до якого застосовується;

– регулювання адміністративного примусу, підстав, умов і порядку застосування заходів впливу здійснюється нормами адміністративного права;

– діяльність щодо застосування заходів адміністративного примусу здійснюється відповідно до адміністративно-процесуальних норм, які на сьогодні від норм матеріального права в основному не відокремлені (за винятком норм, які регулюють порядок застосування адміністративних стягнень);

– заходи адміністративного примусу можуть мати характер морального, майнового, особистісного впливу, допускається застосування фізичної сили і вогнепальної зброї;

– метою застосування адміністративного примусу є запобігання різним антигромадським проявам; припинення розпочатого або вже вчиненого протиправного діяння та забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення; покарання осіб, які вчинили правопорушення<sup>2</sup>.

До сьогодні, попри 50-річну історію спеціальних наукових досліджень, питання класифікації заходів адміністративного примусу не знайшли однозначного вирішення, не зважаючи на їх вагомості не лише теоретичне, а й практичне значення. Найбільше визнання одержала класифікація заходів адміністративного примусу за критерієм мети їх застосування, запропонована свого часу М. І. Єропкіним, на заходи адміністративного попередження (адміністративно-запобіжні заходи), заходи адміністративного припинення та заходи адміністративної відповідальності<sup>3</sup>.

Адміністративно-запобіжні заходи можна визначити як комплекс заходів впливу морального, фізичного, організаційного та іншого характеру, які спрямовані на попередження правопорушень та можливих їх шкідливих наслідків, забезпечення громадського порядку і громадської безпеки. Ці заходи застосовуються, насамперед, органами внутрішніх справ, органами охорони державного кордону, службою безпеки, контрольно-наглядними органами та ін., а порядок їх застосування визначається відповідними нормативними актами – законами України «Про міліцію», «Про Службу безпеки України», «Про Державну прикордонну службу України», «Про ветеринарну медицину», Митним кодексом України, положеннями про різні державні інспекції та ін.

Найбільш поширеними адміністративно-запобіжними заходами є: а) перевірка документів; б) огляд ручної поклажі, багажу, особистий огляд пасажирів цивільних повітряних суден, митний огляд, огляд морських та річкових суден та документів та ін.; в) тимчасове обмеження доступу громадян на окремі ділянки місцевості (блокування районів місцевості, окремих споруд та об'єктів); г) обмеження руху транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних шляхів; д) безоплатне використання працівниками міліції транспортних засобів і засобів зв'язку, які належать підприємствам, установам, організаціям з метою запобігання шкідливим наслідкам надзвичайних ситуацій, для виїзду до безпосереднього місця події, для доставки до медичних установ осіб, які потребують невідкладної медичної допомоги, для переслідування правопорушників і доставки їх до міліції; е) адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі; є) обмеження прав громадян, пов'язаних із станом їх здоров'я, примусовий медичний огляд або примусова госпіталізація, а також у зв'язку з проведенням карантинних заходів; усунення осіб, що є носіями збудників інфекційних захворювань, небезпечних для населення від роботи та іншої діяльності, яка може спричинити поширенню інфекційних хвороб, обов'язкові медичні огляди, профілактичні щеплення; спеціальні заходи профілактики і лікування в примусовому порядку соціально-небезпечних захворювань (туберкульоз, психічні, венеричні захворювання, СНІД, лепра, хронічний алкоголізм, наркоманія), а також карантинних захворювань тощо; ж) внесення подання про усунення причин і умов, які сприяють вчиненню правопорушень, передбачене в ряді законодавчих актів.

Підсумовуючи короткий виклад найбільш вживаних адміністративно-запобіжних заходів, слід зазначити, що як і стосовно заходів адміністративного примусу загалом, чіткий їх перелік ні в законодавчих актах, ні у спеціальній літературі не визначений. На нашу думку, для держави, як прагне стати правовою, такий стан речей є незадовільним, адже застосування заходів адміністративного попередження обмежує права і свободи громадян.

Заходи адміністративного припинення характеризуються тим, що їх застосування спричиняється реальною протиправною ситуацією, але, на відміну від адміністративних стягнень, не містять елемента покарання особи, до якої вони застосовуються і тому не потребують наявності вини порушника як обов'язкової умови їх застосування. У зв'язку з цим заходи адміністративного припинення визначаються як засноване на законі примусове припинення діянь, які мають ознаки адміністративного правопорушення, а в окремих випадках – і кримінально-правовий характер, спрямоване на недопущення шкідливих наслідків протиправ-

ної поведінки, забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення і притягнення винних до адміністративної, а у виняткових випадках – до кримінальної відповідальності.

Традиційно заходи адміністративного припинення поділяють на дві групи – загального та спеціально-го призначення. У свою чергу, заходи припинення загального призначення поділяють на самостійні та допоміжні (заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення). До самостійних заходів припинення загального призначення відносять: а) привід осіб, які ухиляються від явки до різних державних органів і установ – суду, прокуратури, внутрішніх справ, охорони здоров'я, військових комісаріатів тощо; б) адміністративне затримання, не пов'язане із здійсненням провадженням у справах про адміністративні правопорушення, передбачене п. 5 ст. 11 ЗУ «Про міліцію» – неповнолітніх віком до 16 років, які залишились без опіки, а також неповнолітніх, які вчинили суспільно-небезпечні діяння і не досягли віку, з якого настає кримінальна відповідальність; осіб, які виявили непокору законній вимозі працівника міліції, осіб, які ухиляються від виконання постанови суду про направлення на примусове лікування від хронічного алкоголізму або наркоманії; військовослужбовців, які вчинили діяння, що мають ознаки злочину, або адміністративного правопорушення; осіб, які мають ознаки вираженого психічного розладу і створюють у зв'язку з цим реальну небезпеку для себе і оточуючих; в) зупинка транспортних засобів - в разі порушення правил дорожнього руху, наявних ознак, які свідчать про технічну несправність транспорту, або забруднення ним навколишнього середовища, за наявності даних про те, що транспортний засіб використовується з протиправною метою; г) заборона чи зупинення певних робіт або експлуатації різних об'єктів, передбачена законами України «Про міліцію», «Про Державну контрольно-ревізійну службу», «Про охорону атмосферного повітря», «Про ветеринарну медицину», «Про охорону навколишнього природного середовища» та ін.

До допоміжних заходів припинення загального призначення (заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення) відносять: а) доставляння порушника в міліцію, громадський пункт охорони правопорядку, приміщення виконкому селищної, сільської ради, службове приміщення военізованої охорони (ст. 259 КпАП); б) адміністративне затримання – за вчинення правопорушень, передбачених ст. 262 КпАП, яке не може перевищувати 3 годин, про що обов'язково складається протокол. Більш тривалі строки адміністративного затримання можуть бути встановлені тільки законодавчими актами; в) особистий огляд і огляд речей, який передбачено ст. 264 КпАП; г) вилучення речей і документів, які є знаряддями або безпосереднім предметом правопорушення, чи можуть бути речовими доказами у справі, передбачене ст. 265 КпАП; д) відсторонення водіїв від керування транспортними засобами та огляд їх на стан сп'яніння, передбачене ст. 266 КпАП.

Заходи адміністративного припинення спеціального призначення у наукових джерелах визначаються як комплекс виняткових, екстраординарних засобів адміністративного впливу, спрямованих безпосередньо на особу порушника, здатних завдати йому певної фізичної шкоди, навіть позбавити його життя. Серед цих заходів вирізняють заходи фізичного впливу (для припинення правопорушення або подолання протидії законним вимогам міліції чи інших правоохоронних органів) та спеціальні засоби (технічні засоби впливу на правопорушника з метою усунення протиправної ситуації).

Підстави, порядок застосування, а також види спеціальних засобів визначені Законом України «Про міліцію», Правилами застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку в Україні, затвердженими постановою Ради Міністрів УРСР від 27 лютого 1991 р. і Правилами застосування спеціальних засобів військовослужбовцями Військової служби правопорядку в Збройних Силах України під час здійснення військових обов'язків, затвердженими Постановою КМУ від 18 січня 2003 року.

Зокрема, у п. 12 Правил застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку в Україні зазначається, що спеціальними засобами є:

а) засоби індивідуального захисту – шоломи (сталіні армійські, композитні бойові, каска захисна пластмасова), бронежилети, протиударні та броньовані щити;

б) засоби активної оборони – гумові кийки (у п. 14 цих же Правил забороняється нанесення ударів такими кийками по голові, шиї, ключичній ділянці, животу, статежим органам), кийки пластикові типу «Тонфа» (цими кийками забороняється наносити удари по голові, шиї, сонячному сплетінню, ключичній ділянці, низу живота, статевим органам, копчику, ниркам), наручники, електрошокові пристрої, патрони і пристрої для їх вітчизняного виробництва, споряджені гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, ручні газові гранати, а також патрони з газовими гранатами («Черемуха 1», «Черемуха 4», «Черемуха 5», «Черемуха 6», «Черемуха 7», «Черемуха 10», «Черемуха 12», «Сирень 1», «Сирень 2», «Сирень 3»), балончики, патрони, гранати та інші спецзасоби з препаратами слезоточивої та дратівливої дії;

в) засоби забезпечення спецоперацій – ранцеві апарати «Облако», світлошумові гранати «Заря» (згідно п. 15 цих же Правил можуть застосовуватись не ближче 2 метрів від людини) та світлошумовий пристрій «Пламя», патрони з гумовою кулею «Волна-Р» (згідно п. 19 цих же Правил такі патрони можуть використовуватись не ближче 40 метрів від людини і тільки по нижній частині ніг), водомети (можуть використовуватись згідно п. 16 цих же Правил не нижче 0 градусів за Цельсієм), бронемашини та інші транспортні засоби;

г) малогабаритні підривні пристрої «Ключ», «Імпульс»;

д) службові собаки – на довгому і короткому повідках, без повідка, в наморднику і без нього, виходячи з ситуації, що склалася.

На нашу думку, спеціальні засоби адміністративного припинення, за допомогою яких припиняється вчинення правопорушень, мають встановлюватись не підзаконними актами, а, щонайменше законами, оскільки ними суттєво обмежуються конституційні права і свободи громадян. Така вимога випливає із ст. 64 Конституції України.

На відміну від адміністративно-запобіжних заходів і заходів адміністративного припинення, чіткий перелік яких відсутній і розпорошений по чисельним нормативним актам різної юридичної сили, заходи адміністративної відповідальності, які застосовуються до громадян, визначені Кодексом України про адміністративні правопорушення. Серед них – попередження, штраф, конфіскація (оплатне вилучення) об'єкту або знаряддя правопорушення, позбавлення спеціального права (права управління транспортним засобом, права полювання), виправні роботи, громадські роботи, адміністративний арешт.

Визнаючи ґрунтовний рівень досліджень означеного адміністративно-правового інституту, хотілося б акцентувати увагу на окремих методологічних засадах адміністративної відповідальності. Зокрема, досить актуального значення набуває принцип законності, сутність якого стосовно адміністративної відповідальності полягає в тому, що, по-перше, притягнення до відповідальності можуть здійснювати виключно органи адміністративної юрисдикції, яким ці повноваження надано законом (гл. 17 КпАП України). По-друге, порядок притягнення до адміністративної відповідальності регламентовано нормами розділу IV КпАП України, а також деякими іншими нормативно-правовими актами. По-третє, діяння, які є адміністративними правопорушеннями, згідно п. 22 ст. 92 Конституції України, визначаються виключно законами України.

Ще одним базовим принципом адміністративної відповідальності є принцип справедливості, сутність якого полягає у дотриманні законодавцем співрозмірності правопорушення і санкції. Самостійне значення принципу відповідальності полягає у тому, що за одне правопорушення до винного може бути застосована лише одна каральна санкція, що не заперечує можливості використання правовідновлюваних санкцій, якщо адміністративним правопорушенням було завдано майнову шкоду<sup>4</sup>. Застосування принципу справедливості щодо адміністративної відповідальності передбачає забезпечення реордінації у відносинах органів публічної адміністрації з фізичними і юридичними особами. Реордінація реалізується шляхом, з одного боку, надання громадянам права вимагати від керівних, владарюючих суб'єктів належної поведінки щодо забезпечення прав і свобод громадян, а з другого покладання на ці суб'єкти чітких обов'язків щодо неухильного виконання зазначених вимог громадян<sup>5</sup>.

Зважаючи на те, що щороку в Україні до адміністративної відповідальності притягуються 8–9 мільйонів осіб, серйозною проблемою адміністративної відповідальності є її ефективність, яку пропонується забезпечити подвоєнням санкцій за повторне вчинення адміністративного правопорушення, розширенням кола стягнень, які повинні передбачати можливості всебічного впливу на правопорушників, встановленням системи взаємозаміщення адміністративних стягнень, якщо вони не можуть бути виконаними за об'єктивними обставинами тощо.

Підсумовуючи викладене можемо констатувати, що на сьогодні потрібна не лише наукова доктрина адміністративного примусу, яка базується на забезпеченні прав і свобод громадян у відносинах з органами публічної адміністрації, але й практичне впровадження її результатів у законотворчу діяльність.

<sup>1</sup> Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види, та організаційно-правові питання реалізації. – Х.: Вид-во Національного університету внутрішніх справ, 2002. – 336 с. – С. 35.

<sup>2</sup> Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 томах: Т. 1. Загальна частина. – К.: Вид-во «Юридична думка», 2007. – 592 с. – С. 418.

<sup>3</sup> Еропкин М. И. О классификации мер административного принуждения // Вопросы административного права на современном этапе. – М., 1963. – С. 63.

<sup>4</sup> Лук'янець Д. М. Принципи адміністративної відповідальності // Юридична відповідальність: проблеми виключення та звільнення. – Донецьк, ВД «Кальміус», 2013. – 423 с.

<sup>5</sup> Шемшученко Ю. С., Авер'янов В. Б. Людина і реформування адміністративного права // Урядовий кур'єр. – 2000. – № 53. – С. 9.

## Резюме

**Кисіль Л. Є. Адміністративно-правове регулювання відносин органів публічної адміністрації та громадян із застосування заходів адміністративного примусу.**

У статті досліджується поняття адміністративного примусу, відносини органів публічної адміністрації та громадян із застосування заходів адміністративного попередження, адміністративного припинення та заходів адміністративної відповідальності. Акцентується увага на відсутності єдиної теорії адміністративного примусу, вичерпного та законодавчо визначеного переліку заходів адміністративного примусу, які застосовуються до громадян.

**Ключові слова:** заходи адміністративного примусу, адміністративно-правове регулювання, органи публічної адміністрації.

## Резюме

**Кисель Л. Е. Административно-правовое регулирование отношений органов публичной администрации и граждан по применению мер административного принуждения.**

В статье исследуется понятие административного принуждения, отношения органов публичной администрации и граждан, возникающие в связи с применением мер административного принуждения. Акцентируется внимание на отсутствии еди-

ной теорії адміністративного принуждення, исчерпуючого и законодательно определенного перечня мер адміністративного принуждення, которые применяются к гражданам.

**Ключевые слова:** меры адміністративного принуждення, адміністративно-правовое регулирование, органы публичной администрации.

Summary

**Kysil L. Legal administrative regulation of relationships between citizens and public administration bodies during enforcement of administrative coercion measures.**

The definitions of terms such as administrative coercion, relationships between citizens and public administration bodies during enforcement of administrative coercion measures are elucidated in this article. The attention is drawn to absence of united theory of administrative coercion, limited and legislated list of administrative coercion measures, enforced to citizens.

**Key words:** administrative coercion measures, legal administrative regulation, public administration bodies.

Отримано 21.10.2014

УДК 342.925

**С. В. БОДНАР**

*Сергій Вікторович Боднар, здобувач Київського університету права НАН України*

**ПЕРЕГЛЯД АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДОВИХ РІШЕНЬ  
ЗА ВИНЯТКОВИМИ ОБСТАВИНАМИ**

В умовах становлення України як правової держави об'єктивно зростає роль права та юрисдикційних адміністративних органів у регулюванні процесів прийняття і проголошення змістовних, законодавчо-підкріплених, науково обґрунтованих судових рішень, серед яких особливе місце займає перегляд судових адміністративних рішень за винятковими обставинами.

Перегляд судових рішень має історичний розвиток від ревізійного порядку розвитку (інквізиція) по волі закону без участі осіб до порядку оскарження особою, право якої порушено. Поступово в країнах континентальної правової традиції виникли активні форми перегляду судових рішень: приватне (окреме) оскарження; апеляція; касація; перегляд судових рішень за нововиявленими та за винятковими обставинами. Безумовно, ці форми склалися не відразу, а поступово, під впливом інтересів невпинного прийняття рішень та їх непохитності.

Оскарження заходів забезпечення провадження за винятковими обставинами в адміністративних справах залишаються малодослідженими, комплексно не пов'язаними між різними видами адміністративних проваджень. Якщо застосування заходів процесуального примусу в адміністративному судочинстві не підлягає оскарженню, то застосування заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення може бути оскаржено не лише в інстанційному порядку чи прокурором, а й у порядку адміністративного судочинства, що викликає певні труднощі в застосуванні норм матеріального і процесуального права<sup>1</sup>, що в кінцевому рахунку створює певні проблеми в перегляді адміністративних судових рішень за винятковими обставинами.

Немало проблем виникає в процесі розгляду таких судових рішень, коли виявляється багато випадків перегляду судових справ касаційними інстанціями за відсутності достатніх підстав, неправильне застосування судом норм матеріального права, порушення норм процесуального права. Через це рішення у зв'язку з винятковими обставинами оскарженню не підлягає, а Верховний Суд України немає можливості процесуально реагувати на такі ухвали касаційної інстанції та виробляти єдину практику з цього питання<sup>2</sup>.

Зазначена тема оскарження рішень за винятковими обставинами є недостатньо розробленою та малодослідженою. У деяких аспектах цього питання торкались у своїх працях такі вітчизняні та зарубіжні науковці, як Б. В. Авер'янов, С. С. Алексєєв, О. М. Бандурко, Д. Н. Бахрах, Ю. П. Битяк, П. Т. Василенков, С. В. Ващенко, І. П. Голосніченко, С. Т. Гончарук, Є. В. Додін, А. П. Ключніченко, Л. В. Коваль, В. К. Колпак, А. Т. Комзюк, М. М. Тищенко та ін.

Аналіз останніх публікацій, зокрема Т. Весельської<sup>3</sup>, яка вперше поставила питання про межі оскарження в адміністративному судочинстві заходів забезпечення провадження у справах за винятковими обставинами, дає підстави вважати, що проблема оскарження заходів процесуального примусу в адміністративно-деліктному провадженні потребує вдосконалення правового регулювання на законодавчому рівні та відповідного узагальнення судової практики.

У всіх інших підручниках, навчальних посібниках, науково-практичних коментарях питання оскарження рішень за винятковими обставинами на науковому рівні не обговорювалося.