

Резюме

*Терещук О. А. Местные органы исполнительной власти: реформирование в Украине и опыт Польши.*

Статья посвящена вопросу местных органов исполнительной власти, а именно исследованию их становления в Украине и сравнительного анализа с институтом воеводы в Польше. Исследованы источники нормативно-правового регулирования и определены основные этапы развития системы местных органов исполнительной власти, начиная от обретения независимости и до этого времени. Выделены недостатки действующих местных государственных администраций. Проанализированы ключевые элементы правового статуса префектов, закрепленные в проекте изменений к Конституции Украины. Исследованы основы нормативного регулирования организации и деятельности воеводы в Польше. Выдвинуто собственные предложения по формированию института префекта в Украине.

**Ключевые слова:** децентрализация, воевода, местная государственная администрация, местные органы исполнительной власти, префект.

Summary

*Tereshchuk O. Local authorities: reforms in Ukraine and Polish experience.*

The article is dedicated to the question regarding the local authorities, mainly the research of their formation in Ukraine and comparative analysis with the similar institution in Poland. Analyzed database of legal regulation and the main stages of development of local authorities starting from independence until today. Highlighted the existing shortcomings of local state administrations. Investigated key elements of regulatory organization and activities of voivode in Poland. The author suggested own proposals for the modelling of the prefect institute in Ukraine.

**Key words:** decentralization, the voivode, the local state administration, local authorities, the prefect.

УДК 342.9 (477)

**Є. В. УСТИМЕНКО**

*Євген Вікторович Устименко, здобувач Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна*

**СИСТЕМАТИЗАЦІЯ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИПИНЕННЯ**

Однією із проблем сучасного адміністративного права, а особливо тієї його частини, що присвячена адміністративно-юрисдикційній діяльності, є систематизація знань про заходи адміністративного примусу. Власне, сама тема адміністративного примусу вважається досить добре дослідженою, що підтверджується величезною кількістю наукових праць. Однак проблеми адміністративно-юрисдикційної діяльності досліджуються переважно в контексті адміністративної відповідальності та провадження у справах про адміністративні правопорушення. Водночас поза увагою дослідників залишається велика кількість заходів адміністративного примусу, які розташовані поза межами Кодексу України про адміністративні правопорушення, і насамперед це стосується заходів адміністративного припинення. Хоча на сьогодні існує кілька десятків законів, які передбачають застосування найрізноманітніших заходів адміністративного припинення.

Сама природа заходів адміністративного припинення досить добре описана у літературі, зокрема у працях Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, Н. В. Хорошак та інших. Практично в кожному підручнику чи навчальному посібнику з адміністративного права можна знайти характеристику відповідних заходів, але без урахування значного масиву актів адміністративного законодавства і особливо тих, що створені в останні роки. До того ж, уявлення про спектр та природу заходів адміністративного припинення є доволі неповними.

Отже, метою даної статті є спроба систематизації заходів адміністративного припинення, що містяться в актах чинного адміністративного законодавства.

Враховуючи беззаперечну адміністративно-примусову природу досліджуваного явища, спочатку звернемося до поглядів на природу та види адміністративного примусу, які склалися у науці адміністративного права.

На думку сучасних дослідників, адміністративний примус – це діяльність уповноважених державних органів (виконавчої влади, судів), а при делегуванні відповідних повноважень – і громадських об'єднань, щодо офіційного застосування стосовно фізичних і юридичних осіб, незалежно від їх волі та бажання, заходів у вигляді моральних, особистих, майнових, організаційних обмежень прав, свобод, законних інтересів задля профілактики, припинення протиправних діянь (адміністративних правопорушень, злочинів), притягнення винних осіб до відповідальності, попередження й ліквідації надзвичайних обставин<sup>1</sup>.

Різнноманітність існуючих форм адміністративного примусу обумовлює й різноманітні підходи до їх класифікації за різними критеріями. Панівною в науці адміністративного права протягом тривалого часу була класифікація, запропонована М. І. Єропкиним, яка у подальшому дістала розвиток у працях багатьох

дослідників. Відповідно до цієї класифікації за цільовим призначенням адміністративно-примусові заходи поділяються на:

- адміністративно-попереджувальні заходи;
- заходи адміністративного припинення;
- заходи адміністративного стягнення<sup>2</sup>.

Як зазначає Т. О. Коломоєць, адміністративно-попереджувальні заходи – це заходи профілактичного (запобіжного) характеру, що спрямовані на попередження правопорушень, забезпечення правопорядку в економічній сфері, боротьбу зі стихійним лихом, епідеміями та епізоотіями, а також на запобігання та ліквідацію негативних наслідків під час інших надзвичайних подій (перевірка документів, різні види огляду, обмеження руху транспорту, пішоходів тощо).

Заходи адміністративного припинення слід розглядати як різновид примусових заходів, які застосовуються уповноваженими на те органами чи особами у передбачених законом випадках і в установленому порядку з метою примусового припинення правопорушень у сфері підприємницької діяльності, усунення їх шкідливих наслідків та забезпечення умов для притягнення до відповідальності правопорушників (доставлення правопорушника, адміністративне затримання особи, тимчасове припинення певних робіт тощо).

Деякі заходи адміністративного примусу в окремих випадках можуть застосовуватися одночасно і як адміністративно-запобіжні, і як заходи адміністративного припинення, тобто можуть мати двояке призначення, проміжний характер (різні види огляду, анулювання дозволів і вилучення зброї в окремих осіб, що зловживають спиртними напоями, примусове лікування, тимчасове відсторонення від роботи тощо). Критерієм розмежування та визначення характеру того чи іншого заходу в окремих випадках має здебільшого бути мета його застосування та факт наявності чи відсутності протиправних дій з боку окремих осіб – суб'єктів підприємницької діяльності.

Адміністративні стягнення – це матеріалізований вияв адміністративної відповідальності, негативний правовий наслідок закінченої неправомірної поведінки особи у сфері підприємницької діяльності у вигляді певних несприятливих заходів морального, матеріального та фізичного впливу<sup>3</sup>.

Що стосується видів заходів адміністративного припинення, то, як зазначає Н. В. Хорошак, заходи адміністративного припинення поділяють на кілька груп:

- заходи, що застосовуються безпосередньо до правопорушника – вимога припинити протиправне діяння, адміністративне затримання, доставляння в органи внутрішніх справ;
- заходи майнового характеру – вилучення вогнепальної зброї, знесення самовільних будівель тощо;
- заходи технічного характеру – заборона експлуатації несправного транспортного засобу, призупинення роботи підприємства внаслідок порушення правил техніки безпеки, правил пожежної безпеки тощо;
- заходи фінансового характеру;
- заходи медико-санітарного характеру – відсторонення від роботи інфекційних хворих, заборона експлуатації підприємств торгівлі та громадського харчування внаслідок неналежного санітарного стану;
- заходи, пов'язані з дією ліцензійно-дозвільної системи – відмова у видачі ліцензії на той чи інший вид діяльності, який потребує ліцензування, призупинення ліцензії;
- заходи спеціального або виключного призначення – застосування зброї, спеціальних хімічних речовин тощо<sup>4</sup>.

На нашу думку, наведена класифікація не зовсім точна. По-перше, такий захід, як відмова у видачі ліцензії на той чи інший вид діяльності, який потребує ліцензування, навряд чи взагалі є заходом адміністративного припинення, оскільки жодним чином не пов'язаний із вчиненням будь-якого правопорушення. По-друге, не можна вважати заборону експлуатації підприємств торгівлі та громадського харчування внаслідок неналежного санітарного стану заходом адміністративного припинення медико-санітарного характеру, оскільки тут увагу сконцентровано не на характері заходу, а на характері підстав його застосування. По-третє, в даному випадку не простежується єдиний критерій для класифікації заходів адміністративного примусу.

Як вважає А. Т. Комзюк, заходи адміністративного припинення можна поділити за характером сфери застосування на заходи загального і спеціального призначення, а перші, залежності від мети застосування, ще й на самостійні (оперативні) і допоміжні<sup>5</sup>. Ця класифікація також, на нашу думку, є не зовсім інформативною, оскільки не вказує на характерні риси заходів адміністративного припинення.

Уявляється, що до класифікації заходів адміністративного припинення слід підходити з дещо інших позицій. Передусім слід поділити їх на такі, що мають характер санкцій, і такі, що не мають характеру санкцій.

До таких, що не мають характеру санкцій, слід відносити усі заходи, що застосовуються стосовно фізичних осіб, діяльність щодо їх застосування не потребує процесуальної форми та документального оформлення рішення про застосування.

Прикладами заходів адміністративного припинення, що не мають характеру санкцій, є доставлення та адміністративне затримання за КУпАП, застосування зброї та спеціальних засобів тощо. Можна звичайно заперечити, що адміністративне затримання особи відповідно до КУпАП оформляється документально через складання протоколу про адміністративне затримання. Але слід звернути увагу на те, що припинення як дія відбувається при адміністративному затриманні до складання протоколу. Подальше тримання ж особи у статусі адміністративно затриманого в органі внутрішніх справ має характер не припинення, а забезпечення провадження у справі про адміністративне правопорушення відносно такої особи.

Крім того, варто зазначити, що наведені вище приклади заходів адміністративного припинення не є актами правозастосування.

У свою чергу, до тих, що мають характер санкцій, слід віднести такі заходи адміністративного припинення, які мають тривалий у часі характер та здійснюються із дотриманням процесуальної форми і супроводжуються прийняттям уповноваженим органом рішення про їх застосування у документальній формі.

Прикладів таких заходів дуже багато. Одними із яскраво виражених заходів адміністративного припинення є заходи, передбачені Законом України «Про правовий режим воєнного стану»<sup>6</sup>. Специфічний режим відносин, який встановлюється у зв'язку із запровадженням у країні воєнного стану, обумовлює наділення відповідних державних органів повноваженнями щодо підтримання правопорядку в умовах такого стану. Так, наприклад, відповідно до ст. 8 згаданого закону в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан, військове командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) можуть самостійно або із залученням органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати в межах тимчасових обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, передбачених указом Президента України про введення воєнного стану, такі заходи правового режиму воєнного стану, серед яких є право у разі порушення вимог або невиконання заходів правового режиму воєнного стану вилучати у підприємств, установ і організацій усіх форм власності, окремих громадян телекомунікаційне обладнання, телевізійну, відео- і аудіоапаратуру, комп'ютери, а також у разі потреби – інші технічні засоби зв'язку.

У даному випадку йдеться не про конфіскацію зазначеного обладнання, а про тимчасове обмеження у можливості його використання за умови порушення його власниками у разі порушення вимог або невиконання заходів правового режиму воєнного стану. Крім того, у цій статті прямо наголошено на тимчасовості відповідних заходів.

Згідно зі ст. 15 Закону України «Про виключну (морську) економічну зону України»<sup>7</sup> морські наукові дослідження у виключній (морській) економічній зоні, які проводяться з порушенням вимог ст. ст. 13 і 14 цього Закону, можуть бути тимчасово заборонені (зупинені) спеціально уповноваженими органами України. Рішення про тимчасову заборону (зупинення) може бути скасовано цими органами, а дослідження продовжено, як тільки інша держава, її юридична чи фізична особа або міжнародна організація, що здійснює дослідження, усуне порушення та дасть гарантію стосовно дотримання встановленого цим Законом порядку.

У наведеному прикладі також йдеться про тимчасове обмеження діяльності, яка проводиться із порушеннями вимог даного закону.

Прикладом описаної ситуації є й Закон України «Про державний ринковий нагляд»<sup>8</sup>. Відповідно до ст. 22 цього закону одним із видів заходів ринкового нагляду є обмежувальні (корегувальні) заходи, що включають: а) обмеження надання продукції на ринку; б) заборону надання продукції на ринку; в) вилучення продукції з обігу; г) відкликання продукції. Вже із самих назв наведених заходів випливає, що частина з них можуть бути застосовані як санкції, але для уточнення цього твердження слід звернути увагу на підстави застосування таких заходів.

Відповідно до ст. 30 цього закону, обмеження надання продукції на ринку здійснюються шляхом:

- 1) приведення продукції у відповідність із встановленими вимогами (згідно з частинами першою і третьою статті 29 цього Закону);
- 2) тимчасової заборони надання продукції на ринку.

Приведення продукції у відповідність із встановленими вимогами здійснюється за місцем проживання (місцезнаходженням) споживачів (користувачів) або за місцезнаходженням розповсюджувачів, виробників (імпортерів) чи підприємств, що здійснюють технічне обслуговування та ремонт продукції, а також в інших місцях, у яких можливо здійснити таке приведення. Приведення продукції у відповідність із встановленими вимогами здійснюється за рахунок суб'єкта господарювання, внаслідок дій чи бездіяльності якого продукція стала такою, що не відповідає встановленим вимогам.

На перший погляд складається враження, що приведення продукції у відповідність із встановленими вимогами взагалі не є санкцією, оскільки реалізується самим суб'єктом господарювання, але все стає на свої місця з урахуванням частини п'ятої даної статті, присвяченої тимчасовій забороні надання продукції на ринку.

Відповідно до цієї норми, тимчасова заборона надання продукції на ринку застосовується органами ринкового нагляду у разі прийняття ними рішення про:

- 1) відбір зразків продукції для проведення їх експертизи (випробування) – на строк проведення експертизи (випробування);
- 2) приведення продукції у відповідність із встановленими вимогами – на строк дії відповідного обмеження.

Тимчасова заборона надання продукції на ринку запроваджується одночасно з прийняттям рішень, зазначених у цій частині.

Тобто, фактично тимчасова заборона надання продукції на ринку виступає як санкція разом із приведення продукції у відповідність із встановленими вимогами і діє вона до моменту такого приведення. У свою чергу, невідповідність продукції вимогам і є тим порушенням, на припинення якого спрямована ця санкція. Водночас важливим моментом тут є те, що захід такого самого змісту виступає як захід попередження у разі відбору зразків продукції для проведення їх експертизи (випробування).

У рамках заходів адміністративного припинення, що мають характер санкцій, можна виділити декілька їх видів залежно від характеру впливу, який вони здійснюють. Зокрема, можна виділити санкції, які обмежують діяльність та санкції, що зупиняють її.

Разом із тим можна виділити виключно припинювальні санкції та санкції, які мають подвійне призначення залежно від підстав їх застосування. Якщо підставою застосування відповідних заходів законом визнані тільки правопорушення, такі заходи є виключно припинювальними. Якщо підставою застосування заходу можуть бути і правопорушення, і ризик їх вчинення, такі заходи вважаються припинювальними заходами подвійного призначення.

За змістом заходи адміністративного припинення, що мають характер санкцій, можуть бути заходами майнового характеру чи заходами організаційного характеру. Якщо захід припинення полягає у тимчасовому вилученні у особи певного майна, як це передбачено Законом України «Про правовий режим воєнного стану», це є заходом припинення майнового характеру. Якщо захід припинення спрямований на обмеження чи зупинення діяльності певного виду – організаційного характеру.

З урахуванням викладеного можна стверджувати, що перспективним напрямом подальших наукових пошуків може бути дослідження природи санкцій припинювального характеру, зокрема з точки зору забезпечення їх реалізації, а також процесуальної форми застосування.

<sup>1</sup> Коломоєць Т. О. Адміністративний примус у законодавстві України: деякі недоліки закріплення та можливі шляхи усунення / Т. О. Коломоєць // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 5. – С. 62–66. – С. 65.

<sup>2</sup> Коломоєць Т. О. Класифікація заходів адміністративно-правового примусу / Т. О. Коломоєць // Право України. – 2003. – № 2. – С. 105–110. – С. 107.

<sup>3</sup> Коломоєць Т. О. Адміністративний примус у сфері підприємницької діяльності в Україні: сучасний теоретичний погляд / Т. О. Коломоєць // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – № 9. – С. 74–77. – С. 76–77.

<sup>4</sup> Хорошак Н. В. Адміністративні стягнення за законодавством України : моногр. / Н. В. Хорошак. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004. – 172 с. – С. 30–31.

<sup>5</sup> Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2-х т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Вид-во «Юрид. думка», 2004. – Т. 1: Загальна частина. – 2004. – 584 с.

<sup>6</sup> Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII.

<sup>7</sup> Про виключну (морську) економічну зону України : Закон України від 16 травня 1995 р. № 162/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 21. – Ст. 152.

<sup>8</sup> Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції : Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2735-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 21. – С. 1112. – Ст. 144.

#### Резюме

##### **Устименко Є. В. Систематизація заходів адміністративного припинення.**

Статтю присвячено аналізу існуючих у чинному законодавстві заходів адміністративного припинення та їх систематизації. Запропоновано поділ заходів адміністративного припинення на такі, що мають характер адміністративних санкцій та такі, що не мають такого характеру. Сформульовано низку характерних ознак обох видів заходів та запропоновано класифікацію заходів адміністративного припинення, що мають характер санкцій.

**Ключові слова:** адміністративне припинення, адміністративний примус, адміністративні санкції; застосування адміністративних санкцій.

#### Резюме

##### **Устименко Е. В. Систематизация мер административного пресечения.**

Статья посвящена анализу существующих в действующем законодательстве мер административного пресечения и их систематизации. Предложено разделение мер административного пресечения на те, которые имеют характер административных санкций и те, которые не имеют такого характера. Сформулирован ряд характерных признаков обеих видов мер пресечения и предложена классификация мер административного пресечения, которые имеют характер санкций.

**Ключевые слова:** административное пресечение, административное принуждение, административные санкции, применение административных санкций.

#### Summary

##### **Ustymenko Y. The Measures Systematization of the Administrative termination.**

The article is devoted to the analysis of the effective measures of the administrative termination and their systematization. It was suggested the following differentiation of the measures of the administrative termination: the measures which have the nature of the administrative sanctions and the measures which don't have this nature. It was formulated a number of characteristic features of both types of measures and it was suggested the classification of the measures of the administrative termination, which have the nature of sanctions.

**Key words:** an administrative termination, an administrative coercion, administrative sanctions, application of administrative sanctions.