

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ  
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

**Кафедра правоохоронної діяльності та поліціїстики**

**Факультет № 6**

**ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ**

з навчальної дисципліни *«Напрями розвитку науки адміністративного права та процесу»* вибіркових компонент освітньої програми третього (освітньо-наукового) рівня вищої освіти

**081 Право 081 Law**

**за темою** – *Розвиток наукових пошуків шляхів удосконалення інструментів діяльності публічної адміністрації*

**Харків 2023 рік**

**ЗАТВЕРДЖЕНО**

Науково-методичною радою  
Харківського національного  
університету внутрішніх справ  
Протокол від 30 серпня 2023 року №7

**СХВАЛЕНО**

Вченою радою факультету № 6  
Протокол від 25 серпня 2023 року  
№7

**ПОГОДЖЕНО**

Секцією Науково-методичної ради  
ХНУВС з юридичних дисциплін  
Протокол від 29 серпня 2023 року №7

Розглянуто на засіданні кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики  
Протокол від 18 серпня 2023 року № 8

**Розробники:**

1. Завідувач кафедри адміністративного права та процесу факультету №1, д.ю.н., професор Салманова О.Ю.
2. Професор кафедри адміністративного права та процесу факультету №1, д.ю.н., професор Гусаров С.М.
3. Доцент кафедри адміністративного права та процесу факультету №1, д.ю.н., професор Джафарова М.В.
4. Професор кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики факультету №6, д.ю.н., професор Бугайчук К.Л.

**Рецензенти:**

1. Професор кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування, к.ю.н., доцент Іванцов В. О.,
2. Заступник начальника відділення поліції №3 Харківського районного управління поліції №1 ГУНП в Харківській області, д.ю.н., с.н.с. Прокопенко О.Ю.

## План лекції

1. *Розвиток концепції адміністративних актів.*
2. *Наукові пошуки шляхів оптимізації методів діяльності публічної адміністрації.*
3. *Зміна наукових поглядів на адміністративний примус та його призначення.*

## Рекомендована література:

### Основна

1. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галунько В., Діхтієвський П., та ін. Видання друге. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.
2. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / укладачі: В. М. Бевзенко, І. Б. Коліушко, О. Р. Радишевська, І. С. Гриценко, П. Б. Стецюк. К. : Дакор, 2016. 464 с.
3. Адміністративне право: навч. посіб. для здобувачів вищ. освіти / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Зуй та ін. ; за заг. ред. В. М. Гаращука. Харків: Право, 2017. 174 с.
4. Адміністративне право України (загальна частина): навч. посіб. / Остапенко О. І. Ковалів М. В., Єсімов С. С. та ін. Вид. 2-е, доп. Львів: СПОЛОМ, 2021. 616 с.
5. Адміністративне право України. Загальна частина у схемах: навч. посіб. / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. В. Сокурєнка; О. В. Брусакова, Д. В. Швець та ін. Харків : ХНУВС, 2019. 236 с.

### Додаткова

1. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк (кер.авт.кол.), І.М. Балакарева. І.В, Бойко та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2020. 392 с.
2. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 466 с.
3. Адміністративне право України. Адміністративне судочинство в Україні: посіб. для підгот. до зовн. незалеж. оцінювання; за заг. ред. Н.Б. Писаренко. Харків: Право, 2020. 238 с.
4. Тріпак Ю.Р., Краковська А. Є. Адміністративна відповідальність неповнолітніх. *Вісник студентського наукового товариства ДонНУ імені Василя Стуса*. 2019. Т. 1. №. 11. С. 23-28.
5. Белікова М.І., Крамінська Д.М., Животова В.О. Адміністративна

## Текст лекції

### *1. Розвиток концепції адміністративних актів.*

Нормотворча діяльність є складним соціальним явищем, що має одночасно правову та управлінську природу. Нормотворчість є однією з форм державного управління та управлінської діяльності органів влади синтезуючого, цілеспрямованого, свідомо-прогностичного характеру. В процесі нормотворчої діяльності повноважні органи влади виявляють потребу в правовому регулюванні певних суспільних відносин, встановлюють основні питання, які потребують правової регламентації, здійснюють вибір цілей правового регулювання, об'єктів, методів, засобів й термінів правового впливу шляхом створення нових правових норм, скасування, зміни, доповнення, призупинення, продовження, розповсюдження та обмеження дії вже раніше прийнятих правових норм. При цьому, особливої уваги заслуговує нормотворчість органів виконавчої влади. Це пояснюється тим, що виконавча влада за відсутності нормотворчих повноважень просто не зможе функціонувати, тому що законодавець не має можливості передбачити та регламентувати всю сукупність безлічі різних у залежності від умов міста й часу суспільних відносин, які мають у цьому потребу. Підзаконні акти, як зазначають вчені-адміністративісти, здатні значно оперативніше, ніж закони відкликатися на зміни в об'єкті правового регулювання, тому дозволяють із значно меншими втратами подолати недоліки у законі до його доповнення законодавцем.

В доктрині адміністративного права вчені приділяли значну увагу визначенню комплексу характерних рис правових актів в управлінській діяльності органів влади. Найбільш повно їх викладає в своєму дослідженні «Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики» В. Б. Авер'янов, на думку якого характерними ознаками такого акта є те, що він: 1) є формою управлінської діяльності повноважного органу управління; 2) направляє свою дію в односторонньому порядку; 3) видається з дотриманням регламентованої процедури певних владних дій, передбачених законодавством

чи на його виконання з метою реалізації відповідних завдань та функцій управління, що відображаються в остаточному підсумку в конкретну законну форму; 4) зумовлює настання певних юридичних наслідків.

При цьому, слід звернути увагу на те, що правові акти не завжди виражаються в документарній формі, зважаючи на різноманіття форм вираження таких, відповідно до вимог чинного законодавства. Зокрема, правові акти можуть викладатись в таких трьох формах:

1) письмова форма. Правовий акт в письмовій формі представляється документом, який складається відповідно до правил й стандартів нормотворчості (зокрема, повинен мати відповідну структуру, містити необхідні реквізити правового акта, головним чином: назву; дату, місце видання; порядковий номер акта; посаду та прізвище й ініціали повноваженої посадової особи — суб'єкта нормотворчої діяльності тощо) та набуває чинності з моменту його реєстрації, затвердження;

2) усна форма. Правовий акт в усній формі приймається у випадку гострої необхідності оперативного здійснення державного управління безпосередньо під час управлінської діяльності. Такі акти, як слушно зазначається в спеціальній юридичній літературі, зазвичай мають форму розпоряджень (наказів), які надаються керівниками органу управління безпосередньо у стосунках з підлеглими посадовими особами;

3) конклюдентна форма. Правовий акт в формі конклюдентних дій «видається» тоді, коли уповноважена особа може здійснювати свою управлінську діяльність лише за рахунок передбачених чинним законодавством жестів та здійснення певних дій. Показовим прикладом цього випадку є діяльність патрульної поліції, в якій правові акти у формі конклюдентних дій «видаються», головним чином, при: регулюванні дорожнього руху; «вказівці» водіям транспортних засобів дати дорогу і забезпечити безперешкодний проїзд поліцейського автомобіля (і супроводжуваних ним транспортних засобів), яку вони оголошують таким водіям на проїзній частині за допомогою спеціальних пробліскових маячків та/або спеціальних звукових сигналів тощо.

За критерієм юридичної можливості (інакше — юридична властивість) правові акти в публічному управлінні можна поділити на:

1. індивідуально-правові акти. Такий вид правових актів в управлінській діяльності органів виконавчої влади є найбільш поширеною формою їх діяльності, що пов'язана із застосуванням норм права. Індивідуальні акти слід розглядати як такі, що мають характерно виражений правовиконавчий характер, закріплюють юридично владні волевиявлення органів виконавчої влади. Особливістю такого роду актів, на думку О. В. Констанція, є те, що, по-перше, за їх допомогою вирішуються індивідуальні адміністративні справи, інші питання державного управління; по-друге, вони є персоніфікованими, тобто їх адресатом є певна особа (особи); по-третє, вони є юридичними фактами, які викликають виникнення конкретних адміністративно-правових відносин. Найбільш яскравим прикладом такого акта може розглядатися наказ керівника про призначення тієї чи іншої особи на певну посаду в апараті управління, постанова компетентного органу виконавчої влади (посадової особи) про накладання адміністративного стягнення.

Відтак, індивідуально-правові акти є обов'язковими до виконання правовими актами, що видаються органами публічного управління, які:

1) містять строкові чи безстрокові владні приписи, що:

а) були адресовані (письмово, усно чи у формі конклюдентних дій, коли таке передбачено чинним законодавством) відповідним суб'єктам адміністративних правовідносин, а саме:

— суб'єктам, що знаходяться у безпосередньому підпорядкованні. На таких суб'єктів направляють свою дію внутрішні індивідуально-правові акти, якими, головним чином: вирішуються окремі питання діяльності органу управління, його апарату, територіальних органів та структурних підрозділів; забезпечується нормальне функціонування вказаних адресатів (тобто керівництва, основного чи допоміжного складу або співробітників органу управління), а також нормальне виконання службових обов'язків;

— суб'єктам, що не знаходяться у безпосередньому підпорядкуванні;

б) зумовлюють виникнення, зміну або припинення конкретних адміністративних правовідносин;

в) були розраховані на одноразове виконання (хоча в окремих випадках такі акти розраховані і на неодноразове використання);

г) характеризуються різними методами управлінського впливу, а саме такими як: зобов'язуючий (зобов'язує суб'єкта адміністративних правовідносин здійснювати певні дії за допомогою виконання встановлених індивідуально-правовим актом приписів), заборонний (встановлює правило суб'єкту адміністративних правовідносин, відповідно до якого він зобов'язується утримуватись від вчинення конкретних дій чи від вчинення дій конкретних шляхом, способом тощо), уповноважуючий (уповноважує суб'єкта адміністративних правовідносин на вчинення конкретних, регламентованих таким індивідуально-правовим актом дій або ж поведінки; уповноважує такого суб'єкта на отримання відповідних матеріальних або нематеріальних благ) та заохочувальний (заохочує чітко визначеного суб'єкта адміністративних правовідносин, наприклад, певною нагородою) методи;

2) видаються у зв'язку з вирішенням конкретних питань, які виникли у сферах забезпечення охорони прав та свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку;

3) здійснюють активний вплив на процес розвитку суспільних відносин у підконтрольних органу публічного управління сферах діяльності.

2. нормативно-правові акти. У широкому сенсі нормативно-правовий акт — це письмовий документ компетентного суб'єкта владних повноважень, який містить формально обов'язкове правило поведінки загального характеру. У вузькому сенсі під нормативно-правовим актом в управлінській діяльності органів влади слід розуміти правові акти, які: безпосередньо виражають регулятивну функцію адміністративного права, містять правила поведінки, що регулюють державно-управлінські відносини; розраховані на тривале (неодноразове) застосування, не визначають конкретного (персоніфікованого) адресата; є проявом реалізації правотворчих функцій органів виконавчої влади

(є результатом реалізації компетенції відповідного органу державної влади), найбільш поширеною формою встановлення і перебування адміністративно-правових норм, за рахунок яких вирішуються найбільш важливі, принципові управлінські проблеми.

Нормативно-правовим актам властиві такі риси як: а) обов'язковість письмової форми документу; б) офіційність (вноситься від імені держави спеціально уповноваженою посадовою особою) документу та його юридична сила, що відображається, серед іншого, в обов'язковості виконання приписів нормативного акта (невиконання нормативних приписів таких актів тягне за собою настання юридичної відповідальності у порядку, що передбачений чинним законодавством); в) наявність в змісті нормативної інформації (норм права), що направлена на врегулювання відносин у відповідних сферах діяльності через встановлення, зміну або ж скасування норм права; г) нормативно-правові акти виносяться в установленому порядку.

## *2. Наукові пошуки шляхів оптимізації методів діяльності публічної адміністрації*

В ретроспективному аспекті дослідження місця адміністративного примусу в теорії адміністративного права слід відмітити, що одним із найстаріших інститутів адміністративного права є саме інститут примусу. Його поява та перші спроби наукового вивчення пов'язуються з часами започаткування поліцейського права, основним завданням якого було забезпечення державної безпеки та добробуту населення за допомогою розгалуженої системи різноманітних примусових заходів, що застосовувалися органами поліції (управління).

Аналіз наукової літератури з поліцейського права свідчить, що тою або іншою мірою зазначене питання досліджувалося І.Є. Андреєвським, М.М. Шпилевським, А.Я. Антоновичем, В.Ф. Левитським, П.М. Шейміним, а також іншими авторами, творча діяльність яких проходила до початку ХХ століття. Особливістю праць зазначених авторів був той факт, що всі вони до



дослідження існуючих на ті часи примусових заходів підходили з описових позицій, залишаючи поза своєю увагою створення систематизованих знань про них. Примусові заходи досліджувалися лише як засоби вирішення конкретних завдань поліції, причому, перелік останніх кожен вчений визначав самостійно, безсистемно і поверхово.

Наприклад, І.Є. Андреевський усю сукупність завдань поліції безпеки зводив до:

- 1) попередження небезпеки, яка могла виникнути від злої волі людини;
- 2) попередження та усунення небезпеки, яка не залежала прямо від людської волі. Ці головні завдання поліції автор деталізував, виділяючи в їх межах більш конкретні, наприклад, завдання щодо попередження небезпеки, яка може загрожувати уряду, завдання щодо попередження розкрадання державної власності, завдання щодо попередження небезпеки, яка може загрожувати життю та здоров'ю особи, тощо.

І.Т. Тарасов зробив значний внесок у дослідження зазначеної проблематики, оскільки зробив спробу звести заходи адміністративного примусу до певних груп, обґрунтувати необхідність існування, закласти основи законності у діяльність щодо їх застосування. Автор у своїх працях дійшов думки про специфіку та особливий характер примусових повноважень суб'єктів управління, які вимагали того, щоб дослідження зазначених заходів здійснювалося окремо від інших аспектів поліцейсько-правової проблематики, а завдання примусових повноважень адміністрації, з його точки зору, полягало, насамперед, у тому, щоб у примусовому порядку забезпечити виконання прийнятих суб'єктами управління правових актів. Відмітимо, що зазначена думка дещо пізніше була прийнята на озброєння багатьма вченими-адміністративістами, які протягом досить тривало часу також розглядали адміністративно-примусові заходи виключно як засоби, спрямовані на забезпечення виконання актів державного управління.

Разом із тим привертає увагу той факт, що зазначені вчені ще не використовували у своїх працях термін «адміністративний примус», замінюючи

його, як ми бачили вище, такими поняттями як «примус», «примусова влада», оскільки науковці ще чітко та однозначно державний примус на види не поділяли. Вважаємо, що існував підхід застосування примусових заходів як адміністративними, так і судовими органами, незалежно також і від того, який нормативний акт регулював цю діяльність. Хоча, на той момент, деякі вчені все ж намагалися вже відрізнити адміністративний примус від примусу судового. Однак, це були лише тенденції розвитку адміністративно-правової науки.

Т.О. Коломоєць, яка абсолютно справедливо наголошувала на тому, що при всіх позитивних здобутках досліджень того часу, їм був властивий суттєвий недолік – обґрунтування єдності суспільних відносин, які регулюються різними (у сучасному розумінні) галузями права: адміністративним, кримінальним, кримінально-виконавчим. Внаслідок цього вчені адміністративний примус ототожнювали із кримінальним і кримінально-виконавчим.

Отже, можна констатувати, що наука поліцейського права з різних причин не змогла створити цілісного вчення про інститут адміністративного примусу, для неї останній існував у вигляді певної сукупності належним чином несистематизованих примусових заходів різної правової природи, застосування яких було досягне як адміністративним, так і судовим органам.

Подальший розвиток вчення про адміністративний примус був пов'язаний з процесом відмежування адміністративного права від державного та трансформації поліцейського права в адміністративне (приблизно після 1905 року). Розпочалось активне обговорення на усіх рівнях проблеми розподілу державної влади з поступовим втіленням цього основного принципу правової держави у життя – це змушувало науковців більш чітко і виважено підходити до аналізу тих примусових повноважень, які відтепер закріплювалися за законодавчими, адміністративними і судовими органами.

Учений В.Л. Кобалевський зупинявся у своїх працях на загальному аналізі інституту адміністративного примусу, визначаючи мету його існування, а також характерні риси останнього. Отримані в результаті зазначеної роботи

висновки мали принципове значення для науки адміністративного права. Саме В.Л. Кобалевському вдалося, на відміну від його попередників (І.Т. Тарасова, А.І. Єлістратова) і сучасників створити більш-менш цілісне вчення про інститут адміністративного примусу, у межах якого були розглянуті найбільш принципові питання та аспекти, що, в свою чергу, свідчило про самостійне, а головне, принципове місце зазначеного інституту у системі адміністративного права. Науковець під адміністративним примусом розумів сукупність примусових повноважень, об'єднаних у певну галузь державного управління, які мали на меті охорону громадського порядку та спокою, шляхом обмеження природної свободи індивіда адміністративними засобами та формулював головні ознаки адміністративного примусу, до кола яких він відносив:

- мету застосування адміністративного примусу, яка полягала у тому, щоб а) попередити можливі порушення громадського порядку та спокою та б) у разі неспрацювання превентивних заходів усунути за допомогою примусових заходів порушення, що сталися. Що ж до накладення стягнень за вчиненні порушення, то, на думку науковця, подібні повноваження зазвичай виходили за сферу компетенції адміністративного органу і мали, за його словами, реалізовуватися у судовому порядку. Однак, виходячи з практики, яка склалася у сфері державного управління у 20-х роках минулого століття, пов'язуючись з широкими повноваженнями адміністративних органів на застосування адміністративних стягнень, В.Л. Кобалевський останні також відносив до заходів адміністративного примусу;
- склад суб'єктів, щодо яких міг бути застосований адміністративний примус. Зміст зазначеної ознаки полягав у тому, що адміністративний примус міг бути застосований не тільки до осіб, які вчинили правопорушення, а й до тих, які таких порушень не вчиняли (душевних хворі, особи, які своєю присутністю заважають виконувати міліції її обов'язки, тощо);
- правову природу адміністративного примусу, яка була позбавлена характеру покарання. «За допомогою адміністративного примусу влада усуває лише конкретні порушення громадського порядку та спокою або попереджує

такі»;

- короткочасність існування адміністративного примусу. Конструюючи зазначену ознаку, В.Л. Кобалевський виходив з того, будь-яке порушення громадського порядку не потребує тривалого примусу, наявність якого була б рівносильною застосуванню до особи заходів соціального захисту;
- наслідки застосування адміністративного примусу, які тягли за собою обмеження природної свободи індивіда.

Отже, до початку 30-х років у науці адміністративного права ще не існувало чіткої концепції інституту адміністративного примусу, не розглядався він також і як метод державного управління. А якщо і говорили про адміністративний примус, то частіше за все його головним завданням називалося сприяння реалізації та втіленню у життя правових актів, виданих суб'єктами державного управління. У зв'язку з цим адміністративному примусу переважно відводилося місце одного із структурних елементів найважливішого адміністративно-правового інституту – інституту публічно-правових актів (актів державного управління). Проте, у зазначені часи вже були сформульовані перші характерні ознаки адміністративного примусу, за допомогою яких окреслювалася мета та правові засади його застосування, проводилося відмежування адміністративно-примусових заходів від заходів кримінальної та кримінально-виконавчої спрямованості.

Наступний крок у напрямку дослідження інституту адміністративного примусу був зроблений в науці адміністративного права лише у 40-х роках минулого століття. Його авторами були, перш за все, С.С. Студенікін, І.І. Євтихіїв та В.О. Власов, які фактично підійшли до аналізу адміністративного примусу з раніше існуючих позицій, розглядаючи адміністративний примус виключно як засіб, спрямований на виконання правових актів управління. Проте, практика державного управління постійно розвивалась, вимагаючи від теорії адміністративного права відповідних наукових розробок, які б могли задовольнити її потреби. Вже неможливим було обмеження адміністративного примусу тільки рамками інституту правових

актів управління. В кінці 40-х років минулого століття підінститут адміністративного примусу розпочав впевнений рух у напрямку трансформації в самостійний інститут загальної частини адміністративного права.

Але, слід зауважити, що наприкінці 40-х – початку 50-х років ХХ ст., існували й дещо інші погляди на майбутнє місце адміністративного примусу системі адміністративного права.

Так, Ц.А. Ямпольська фактично пропонувала розділити інститут адміністративного примусу на дві частини, розмістивши одну в межах загальної частини адміністративного права, а другу – ввести до змісту особливої частини. На її думку, не існувало жодних підстав для того, щоб у загальній частині курсу адміністративного права розглядати питання, пов'язані із заходами адміністративного впливу. «Акти адміністративного впливу, – писала вчена, – специфічна форма діяльності певної групи органів управління, які діють лише у одній сфері, і питання про ці акти має розглядатися у особливій частині курсу, у зв'язку з діяльністю цих органів. При виділенні їх у загальну частину вони мовби отримують універсальне значення, в результаті чого створюється уява, що це – одна з найбільш характерних форм діяльності органів радянського державного управління. Таке враження явно помилкове і не відповідає дійсності». Що ж до загальної частини адміністративного права, то тут в межах розмови про заходи, спрямовані на забезпечення виконання актів радянського державного управління, Ц.А. Ямпольська пропонувала вести мову про адміністративні стягнення як юридичні способи, що забезпечують виконання правил, сформульованих у диспозиції адміністративно-правової норми.

Аналіз наукової літератури, виданої в середині минулого століття, свідчить, що розмови про примус взагалі та адміністративний, зокрема, найчастіше починалися однаково. Кожен, хто торкався примусу у своїй праці, вважав за необхідне наголосити насамперед на тому, що він є неосновним (другорядним) методом державного управління, який застосовується тільки після заходів переконання.

Одне з перших визначень адміністративного примусу було запропоноване

С.С. Студенікіним, який у 1949 р. під ним розумів примус, який застосовувався уповноваженим органом державного управління без звернення до суду. Дещо пізніше (1958 р.) С.С. Студенікін вдосконалив наведене визначення шляхом включення до його змісту більшої кількості характерних ознак, в результаті чого адміністративний примус він став пов'язувати із застосуванням примусових заходів органом управління (або його представником) до безпосереднього порушника адміністративно-правової норми або з метою попередження правопорушень, забезпечення громадської безпеки у межах та порядку, встановлених законом або підзаконним нормативним актом. Майже так само до визначення цього виду державного примусу підходив і І.М. Пахомов, який у 1962 р. писав, що адміністративний примус – це сукупність державно-примусових заходів виконавчих і розпорядчих органів влади (або їх представників), які вони застосовують до безпосередніх порушників адміністративно-правових норм або з метою попередження правопорушень і забезпечення охорони громадського порядку.

У 1963 р. з'явилося відоме всім вченим-адміністративістам визначення адміністративного примусу, автором якого був М.І. Єропкін. Його особливість полягала у тому, що воно конструювалося виходячи виключно із цілей, які вирішувалися завдяки примусовим заходам. У результаті пропонувалося адміністративний примус розглядати через призму застосування органом управління (або його уповноваженим представником) встановлених законом примусових заходів із метою припинення або попередження адміністративних проступків, притягнення осіб, які їх вчинили, до адміністративної відповідальності, а також для забезпечення громадської безпеки.

Наведені визначення, незважаючи на їх досить високий рівень наукової-практичної обґрунтованості, разом із тим не стали еталоном для інших вчених, багато з яких наводили власні варіанти тлумачення даної дефініції. Так, наприклад, у підручнику з адміністративного права, виданому за загальною редакцією О.Ю. Луньова, можна було знайти таке визначення: «Адміністративний примус полягає у тому, що відповідний орган державного

управління або уповноважена особа, керуючись наданими їм правом, зобов'язують громадянина вчинити певну дію або припинити таку під страхом застосування заходів адміністративного примусу».

І.О. Галаган (1970 р.) вважав за необхідне до визначення адміністративного примусу підходити з позицій форм, наслідків та способів впливу примусових заходів, дійшовши думки, що під адміністративним примусом необхідно розуміти застосування передбачених адміністративно-правовими нормами примусових заходів психічного і фізичного впливу щодо зобов'язаних суб'єктів, які супроводжуються завданням їм негативних наслідків особистого, майнового або організаційного порядку з метою покарання їх за вчинене правопорушення, припинення або попередження протиправних дій чи інших шкідливих наслідків, а також з метою охорони громадської безпеки та правопорядку.

На думку О.П. Ключніченка, адміністративний примус був методом психічного або фізичного впливу на свідомість та поведінку людей, який застосовувався у сфері державного управління з метою притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності, припинення та попередження адміністративних правопорушень.

Отже, аналізуючи викладені вище основні ознаки та визначення адміністративного примусу, а також і ті, про які ми не згадали з причини або їх непринциповості, або дуже тісного зв'язку із вже наведеними, можна зробити висновок, що вченим-адміністративістам, які працювали у межах 40-х – 80-х років, вдалося на високому теоретичному рівні дослідити інститут адміністративного примусу. Проведені дослідження дозволили не тільки виділити його специфічні риси, але й чітко і однозначно відмежувати адміністративний примус від примусу кримінального, дисциплінарного та цивільного, визначити його місце у загальній системі державного примусу. Крім цього, вчених дуже турбувало і питання належної правової урегульованості зазначеного інституту адміністративного права, що розглядалося як в контексті вдосконалення чинного на той час законодавства,

так і розробки заходів, здатних слугувати забезпеченню законності застосування примусових заходів.

Варто наголосити, що багато з того, про що йшлося в адміністративно-правовій науці з приводу адміністративного примусу, залишилося актуальним і сьогодні. Скажемо навіть більше. На нашу думку, інститут адміністративного примусу, на відміну від інших інститутів та підінститутів адміністративного права, найменше відчув на собі зміну епох. Для того, щоб це зрозуміти, досить подивитися на українську літературу з адміністративного права, у змісті якої ми без будь-яких складнощів знайдемо добре відомі, а головне – перевірені практикою українського державного управління положення про інститут адміністративного примусу. Разом із тим це не означає, що вітчизняні автори лише повторюють висновки, зроблені за радянських часів.

Сучасна наука адміністративного права розвивається у зовсім іншому напрямку, у напрямку вдосконалення раніше розроблених концепцій адміністративного примусу та їх адаптації до потреб сьогодення; вирішення тих завдань, які з об'єктивних причин у науці адміністративного примусу залишалися без відповіді. Доречно буде з цього приводу додати, що розробкою зазначеної проблематики на сьогодні займається значна кількість українських вчених, результатом творчої діяльності яких стали численні наукові статті, монографії, навчальні посібники та дисертаційні дослідження, які суттєво оновили розуміння змісту та призначення адміністративного примусу у правовій державі, про що найяскравіше свідчать дослідження конкретних заходів адміністративного примусу.

Наразі, державний примус і його складову — примус адміністративний — слід розглядати як одну з невід'ємних складових здійснення державної влади, як її метод. 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 також випадки, коли загроза суспільним відносинам виникає



об'єктивно, наприклад внаслідок дії сил природи, тобто за відсутності протиправної поведінки, проте необхідність її усунення не менш актуальна.

Державний примус — єдиний, який може застосовуватися від імені всього суспільства до будь-яких осіб, що перебувають на території держави, а також включає заходи, які не можуть використовувати інші соціальні суб'єкти. Такі заходи є саме примусовими, тобто вони реалізуються незалежно від волі та бажання відповідних об'єктів. Водночас у сучасній державі, що характеризується як правова, 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.

Державний примус — це застосування до певних осіб спеціальних заходів впливу з метою спонукати, змусити їх виконувати вимоги правових норм. Державний примус виступає у двох формах — як судовий та адміністративний (позасудовий) примус. Крім цього, державний примус врегульовано нормами різних галузей права, тому він одночасно є правовим примусом (цивільно-правовим, дисциплінарним, адміністративним, кримінально-правовим). Кожен вид примусу має специфічні особливості, що визначають його сутність і особливості, відносну самостійність у системі державного примусу. Це цілком стосується і адміністративного примусу.

Адміністративний примус характеризується такими особливостями:

- застосування адміністративного примусу завжди поєднується із широким використанням багатогранних виховних засобів, з активним формуванням правосвідомості, нетерпимого ставлення до антигромадських вчинків;
- адміністративний примус використовується в державному управлінні для охорони суспільних відносин, що виникають у цій сфері державної діяльності;
- заходи адміністративного примусу застосовуються, як правило, органами виконавчої влади та їх посадовими особами без звернення до суду. Лише в окремих випадках, як виняток, їх застосування покладається на суди

(суддів) і представників окремих об'єднань громадян, наділених деякими державно-владними повноваженнями;

- застосовувати заходи адміністративного примусу правомочні не всі органи виконавчої влади і не всі їх посадові особи, а лише ті з них, кому таке право надано законодавчими актами;

- адміністративно-примусові заходи можуть застосовуватися не тільки у зв'язку із вчиненням правопорушень, а й за їх відсутності, коли необхідно їх попередити або забезпечити громадський порядок і громадську безпеку під час різних надзвичайних ситуацій (стихійного лиха, епідемій, епізоотій, аварій, катастроф тощо);

- на відміну від інших видів державного примусу, які за своєю сутністю, як правило, рівнозначні відповідному виду юридичної відповідальності (наприклад, кримінально-правовий примус практично цілком збігається з кримінальною відповідальністю), адміністративний примус за змістом значно ширший за адміністративну відповідальність. Адже адміністративна відповідальність — це складова адміністративного примусу;

- заходи адміністративного примусу застосовуються як до фізичних, так і до юридичних осіб (до останніх можуть застосовуватися, наприклад, такі заходи, як обмеження або заборона проведення певних робіт, зупинення діяльності різних об'єктів тощо);

- адміністративний примус застосовується щодо організацій, посадових осіб і громадян, які безпосередньо не підпорядковані органам і посадовим особам, що застосовують вплив; тобто адміністративний примус не пов'язаний із службовою підпорядкованістю, не може здійснюватися всередині тієї або іншої системи управління, а завжди має зовнішній вияв;

- регулювання адміністративного примусу, підстав, умов і порядку застосування заходів впливу здійснюється нормами адміністративного права, причому не тільки законами, а й рядом підзаконних актів (наприклад, Правилами застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку в Україні, затвердженими Кабінетом Міністрів України);

- діяльність щодо застосування заходів адміністративного примусу здійснюється відповідно до адміністративно-процесуальних норм, які на цей час закріплюються переважно на рівні підзаконних актів, і від норм матеріального права в основному не відокремлені (за винятком норм, які регулюють порядок застосування адміністративних стягнень);

- заходи адміністративного примусу дуже різноманітні, вони можуть мати характер морального, майнового, особистісного впливу, допускається застосування фізичної сили і вогнепальної зброї;

- заходи впливу застосовуються саме в примусовому порядку, тобто незалежно від волі й бажання суб'єкта, до якого застосовується, часто з можливістю використання для його реалізації інших примусових заходів;

- застосовується адміністративний примус з потрійною метою:

1) для запобігання різним антигромадським проявам, недопущення виникнення певної протиправної ситуації;

2) для припинення розпочатого або вже вчиненого протиправного діяння та забезпечення провадження в справах про адміністративні проступки;

3) для покарання осіб, які вчинили правопорушення.

Отже, поняття адміністративного примусу слід визначити 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 (фізичного) та іншого характеру з метою охорони відповідних суспільних відносин шляхом попередження і припинення правопорушень, а також покарання за їх вчинення.

### *3. Зміна наукових поглядів на адміністративний примус та його призначення*

Проблема забезпечення прав людини наприкінці XX – на початку XXI століття стала однією з найбільш актуальних проблем людства та має складні внутрішньодержавні й міжнародні аспекти прояву. Ця проблема тісно пов'язана

з недостатнім рівнем дотримання закріплених у Конституції України прав і свобод особи з боку держави, що знаходить свій прояв як у певних труднощах реалізації деяких з них (передусім це стосується соціально-економічних прав), так і в недостатньому рівні їх захищеності від правопорушень.

Зауважимо, що утвердження прав і свобод людини – це їх визнання державою, що в контексті їх забезпечення може здійснюватись різними засобами, шляхом відповідних дій держави, її органів і посадових осіб, наприклад виголошенням у деклараціях, заявах, закріпленням прав людини в Конституції, інших законах, участю в підготовці і прийнятті міжнародних документів щодо прав людини шляхом приєднання до відповідних міжнародних договорів, їх ратифікації. Забезпечення прав і свобод людини – це створення відповідних умов для здійснення прав і свобод людини, що включає такі три телеологічні домінанти (цілеспрямовані напрями) державної діяльності: 1) сприяння реалізації прав і свобод людини (шляхом позитивного впливу на формування їх загальносоціальних гарантій); 2) охорона прав і свобод людини (шляхом вжиття заходів, зокрема юридичних, для запобігання правопорушенням та їх припинення); 3) захист прав і свобод людини (у разі їх порушення з боку будь-якого суб'єкта). Враховуючи викладене вище, можна дійти висновку, що такий напрям діяльності сучасної України, як утвердження і забезпечення прав і свобод людини, є головною функцією Української держави.

Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу здійснюється за допомогою різноманітних засобів, які за характером можуть бути організаційними, виховними, ідеологічними, економічними, правовими тощо. Особливе місце серед них належить правовим засобам або юридичним гарантіям законності на яких слід зупинитися детальніше.

В дослідженнях, що стосувалися питань юридичних гарантій законності, під ними розуміються спеціально закріплені правом засоби, за допомогою яких забезпечуються правомірні дії усіх учасників суспільних відносин, відбувається попередження та припинення порушень законності, виявлення та усунення порушень, що сталися. Таке призначення юридичних гарантій законності з

певними застереженнями можна поширити і на сферу застосування заходів адміністративного примусу.

Юридичні гарантії забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу становлять складне поняття, яке включає: правові норми, юридичну діяльність щодо застосування цих норм і спеціально створені державою та передбачені у відповідних нормативних актах способи забезпечення законності (контроль, нагляд, право на звернення). Зазначені елементи складають основний зміст юридичних гарантій законності у сфері, яка розглядається.

Даючи загальну характеристику примусу, І.Т. Тарасов особливо наголошував на тому, що він є виключним засобом, яким володіє поліція та адміністрація для виконання покладених на них завдань. При цьому вчений звертав увагу на той факт, що саме примусом найбільш легко та часто можуть бути порушені права громадян, тому, на його думку, необхідно було створити такі перехідні моменти від розпорядження до примусу, які, з одного боку, забезпечували б застосування примусу тільки у виняткових випадках і за наявності опору, з іншого – попереджували б зацікавлених осіб про майбутнє застосування примусу. Отже, як бачимо, вченого у першу чергу цікавили питання належної процедурної регламентації підстав та порядку застосування примусових заходів. Продовжуючи зазначену думку, І.Т. Тарасов писав, що межі примусової влади адміністрації та поліції мають визначатися правом примусу або правом примусової влади. Основні положення цього права, на його переконання, зводилися до такого: 1) межі примусу залежать не від більшого чи меншого значення того, що має бути виконано, а від роду та ступеня опору, яке зустрічає виконання; 2) примус має місце лише там, де має місце опір, а тому він припиняється разом із припиненням опору; 3) сила примусу має бути пропорційною опору, а тому застосування примусових заходів повинно відбуватися послідовно від нижчих до вищих заходів до тих пір, поки не буде подолано опір; 4) законність застосування примусових заходів має підлягати судовому контролю за скаргами потерпілих.

Крім І.Т. Тарасова, на більш-менш системному рівні питаннями примусових повноважень адміністрації цікавився також і В.М. Гессен, який в одній із перших своїх праць з адміністративного права, як і його попередник, згадував про причини наділення адміністрації примусовими повноваженнями, а також виділяв їх конкретні види (групи). Вагоме місце вчений приділяв також і питанням законності зазначених заходів, постійно посилаючись на нормативні акти, які визначали підстави і порядок застосування того або іншого примусового заходу, хоча і не вважав таку регламентацію необхідно повною.

Разом із тим аналіз наукової літератури, виданої після 1905 року, свідчить, що не всі вчені автоматично відмовилися від тих висновків та теорій, що були зроблені або розроблені їх попередниками. У зв'язку з цим склалося так, що в науці адміністративного права у зазначені часи (1905-1917 рр.) певні автори фактично повторювали положення поліцейсько-правової науки, концентруючи свою увагу головним чином не на доктринальному аналізі примусових повноважень адміністративних органів у їх систематизованому вигляді, а лише на перерахуванні та розкритті особливостей конкретних видів примусових заходів без створення цілісної концепції адміністративного примусу. Показовими у цьому плані є роботи В.Ф. Дерюжинського, В.В. Іванівського, М.М. Беляєвського, В.О. Гагена.

Проте, у ті часи працювали вчені і нової формації, напрямки наукової діяльності яких суттєво відрізнялися від тих, що існували в науці раніше. Це безпосередньо стосувалося також і досліджень адміністративного примусу, зміст яких, на думку останніх, мав здійснюватися, у першу чергу, у руслі розробки надійних механізмів гарантування законності застосування примусових заходів. У зв'язку з цим, в адміністративно-правовій літературі почали з'являтися заклики до запровадження жорстокого судового контролю за сферою застосування заходів адміністративного примусу. Так, А.І. Єлістратов з цього приводу писав, що юридичну практику не задовольняє порядок, коли судова перевірка підстав адміністративного акта здійснюється вже після застосування примусу, оскільки такий контроль значною мірою втрачає своє

гарантуюче значення. Скасування судом неправомірного акта, який вже виконано, не може усунути завданих людині заходами примусу збитків та шкоди. Розмірковуючи далі, автор пропонував запровадити правило під назвою «спочатку суд – потім примус», суть якого полягала у тому, що адміністрація для примусового виконання своїх розпоряджень повинна була попередньо звернутися до суду.

Разом із тим вчений не відкидав можливості застосування примусових заходів і без попереднього узгодження із судовими органами, розуміючи, мабуть, що тотальний попередній контроль за діями адміністрації може мати згубний характер для сфери державного управління. У зв'язку з цим він наголошував, що у певних невідкладних випадках застосування примусових заходів може бути здійснено і без судового наказу. «Безпосередній примус можливий – і обов'язковий – лише як винятковий захід». Але при цьому автор, на жаль, у своїх працях не навів переліку тих підстав, наявність яких дозволяла б застосовувати примусові заходи без узгодження з судом, що зробило його теорію дещо незавершеною і непридатною до практичного застосування.

Не погоджувався із застосуванням заходів адміністративного примусу у позасудовому порядку і О.М. Кулішер, який дійшов висновку, що у правовій державі жодна вимога, від кого б вона не виходила, не може бути втілена в життя інакше ніж через суд. Адміністрація, здійснюючи належне їй право вимоги, минаючи суд, вдається до самоуправства, подібного тому, до якого вдається громадянин, який без звернення до суду силою примушує боржника виконати обов'язок, що лежить на ньому. Але самоуправство у сфері цивільних відносин заборонено законом і карається кримінальним законом, тоді як самоуправство адміністрації легалізоване законодавцем, що аж ніяк не змінює його суті.

Зазначимо, що поряд із цими поглядами у адміністративно-правовій літературі того часу існували й інші, обґрунтованість яких була згодом доведена і наукою, і практикою управління. Так, з критикою думок О.М. Кулішера виступив В. Гаген, який, не погоджуючись із терміном

«адміністративне самоуправство», писав, що подібний термін не можна визнати вірним. Обґрунтовуючи свою позицію, автор справедливо відмічав, що позасудовий порядок застосування заходів адміністративного примусу має досить багато формальностей, які мають бути дотримані органами адміністрації для того, щоб примус був законним. У зв'язку з цим, зазначав В. Гаген, навряд чи можна говорити про «самоуправство» адміністрації.

Не поділяли поглядів О.М. Кулішера пізніше і вчені-адміністративісти, зокрема, В.Л. Кобалевський, який з цього приводу писав: «Не дивлячись на начебто вірну точку зору професора Кулішера, погодитися з нею не уявляється можливим. До тих пір, поки існує влада, буде, очевидно, існувати і безпосередній примус. Обсяг його застосування може бути обмежений більшою або меншою мірою, але повного позбавлення адміністрації цього права не можна собі уявити і здійснення його у цілому ряді випадків нічого загального з самоуправством не має... Випадки безпосереднього примусу у правовій державі нечисленні, але вони є і виступають необхідним атрибутом влади, тобто одним із засобів її діяльності, а не самоуправством, як вважають деякі вчені».

На сьогоднішньому етапі розвитку нашої держави наука суттєве значення надає розробці в українській правовій доктрині того, що можна назвати «інститутом прав людини». На цьому варто наголосити насамперед, адже права людини разом з демократією та верховенством права належать до основоположних цінностей сучасних цивілізованих націй. Доцільність наукової розробки цієї проблеми пов'язана, зокрема, з складними подіями політичного, соціального, економічного характеру, які відбуваються зараз в Україні та вирішення яких має особливе значення для держави та суспільства в цілому. Адже не стільки прийняття та існування досконалого законодавства, яке відповідає міжнародним стандартам саме по собі, скільки його втілення у діяльність суб'єктів, які здійснюють правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина здатне впливати на політичний і соціальний стан життя суспільства та держави сьогодні. Якість здійснення правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина напряду залежить від інтерпретації



юридичних норм про права людини, а це в свою чергу є одним із тих чинників, що визначають стан законності та правопорядку в державі, рівень правової культури, цивілізованості суспільства, стабільність внутрішньої та зовнішньої політики. Тлумачення нормативно-правових актів є однією з складних проблем правознавства та юридичної практики, від вирішення яких залежить ефективність як правового регулювання, так і адаптація та інтеграція вітчизняного законодавства до правової системи Європейського Союзу.

Слід констатувати, що поки вони фактично мають більше декларативний, ніж реальний характер, переважно проголошені, аніж гарантовані. Важливою причиною наявних проблем у галузі забезпечення прав і свобод громадян при застосуванні заходів адміністративного примусу є те, що юридичні норми, які стосуються прав і свобод особи, об'єктивно не відповідають фактичним соціальним можливостям, які вони опосередковують. Через економічні проблеми держава фактично не спроможна забезпечити і гарантувати всім громадянам більшість проголошених у Конституції соціальних і економічних прав і свобод. Іншою, не менш важливою проблемою є недоліки в самому законодавстві: недостатньо розроблені юридичні механізми реалізації і захисту тих чи інших прав і свобод, між ними існують певні внутрішні суперечності. Тільки вирішивши ці проблеми, ми наблизимося до побудови правової держави, в якій права і свободи особи дійсно виступають головним напрямом її функціонування.