

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРИМУСОВА ДІЯЛЬНІСТЬ:
АНАЛІЗ ПОНЯТТЯ І ОСНОВНИХ ОЗНАК****ADMINISTRATIVE ENFORCEMENT ACTIVITY:
ANALYSIS OF THE CONCEPT AND MAIN FEATURES**

**Шарая А.А., д.ю.н., доцент,
професор кафедри конституційного та адміністративного права
Запорізький національний університет**

Стаття присвячена аналізу змісту поняття «адміністративно-примусова діяльність» та основних ознак, притаманних такому напрямку діяльності. Проблема розглядається у контексті взаємозв'язку і взаємовпливу основних властивостей адміністративно-примусової діяльності на процес її реалізації уповноваженими органами та застосування заходів адміністративного примусу. Зазначена проблематика через свої особливості та незначну кількість наукової уваги є актуальною, тому що присвячена не суто адміністративному примусу як методу публічного адміністрування (що є характерним для більшості наукових робіт), а дослідженню поняття та ознак адміністративно-примусової діяльності як одному із напрямків реалізації повноважень суб'єктами публічного адміністрування. У фаховій адміністративно-правовій літературі питанням визначення змісту і сутності адміністративно-примусової діяльності та характеристики її основних ознак приділяється не так багато уваги. Здебільшого, предметом дослідження є адміністративний примус, його особливості, мета застосування, підстави, а також заходи адміністративного примусу. З'ясовано, що поняття адміністративного примусу є основним для адміністративно-примусової діяльності. У роботі запропоновано визначення змісту поняття «адміністративно-примусова діяльність» як системи юридично значущих, законодавчо регламентованих дій, спрямованої на застосування до осіб заходів впливу морального, майнового, особистісного та іншого характеру з метою запобігання правопорушенням, їх припиненню, притягнення до адміністративної відповідальності, зменшення негативних наслідків в умовах надзвичайних ситуацій, яка провадиться на підставах, у межах повноважень та у спосіб, визначений законом, та з урахуванням дотримання прав і свобод осіб. Проаналізовано перелік ознак, притаманних адміністративно-примусовій діяльності та розкрито їх зміст.

Ключові слова: примус, адміністративний примус, адміністративно-примусова діяльність, суб'єкт публічного адміністрування, метод публічного адміністрування.

The article is devoted to the analysis of the content of the concept of "administrative and coercive activity" and the main features inherent in this direction of activity. The problem is considered in the context of the relationship and mutual influence of the main properties of administrative enforcement activity on the process of its implementation by authorized bodies and the application of administrative enforcement measures. Due to its peculiarities and a small amount of scientific attention, the mentioned issue is relevant, because it is not devoted to purely administrative coercion as a method of public administration (which is characteristic of most scientific works), but to the study of the concept and signs of administrative and coercive activity as one of the directions for the implementation of the powers of the sub objects of public administration. In the specialized administrative and legal literature, not much attention is paid to the issues of defining the content and essence of administrative and coercive activity and the characteristics of its main features. For the most part, the subject of research is administrative coercion, its features, purpose of application, grounds, and measures of administrative coercion. It was found that the concept of administrative coercion is the main one for administrative and coercive activity. The work proposes a definition of the concept of "administrative enforcement activity" as a system of legally significant, legally regulated actions aimed at applying measures of moral, property, personal and other influence to persons with the aim of preventing offenses, stopping them, bringing them to administrative responsibility, reducing negative consequences in emergency situations, which is carried out on the grounds, within the limits of authority and in the manner determined by law, and taking into account the observance of the rights and freedoms of individuals. The list of signs inherent in administrative and coercive activity was analyzed and their content was revealed.

Key words: coercion, administrative coercion, administrative coercive activity, subject of public administration, method of public administration.

Постановка проблеми. Стаття присвячена аналізу змісту поняття «адміністративно-примусова діяльність» та основних ознак, притаманних такому напрямку діяльності. Адміністративно-примусова діяльність є одним із важливих напрямків реалізації своїх повноважень суб'єктами публічного адміністрування в межах, визначених законодавством. Проблема розглядається у контексті взаємозв'язку і взаємовпливу основних властивостей, ознак, характеристик адміністративно-примусової діяльності на процес її реалізації та застосування уповноваженими органами заходів адміністративного примусу.

Стан дослідження. Зазначена проблематика через свої особливості та незначну кількість наукової уваги є актуальною, тому що присвячена не суто адміністративному примусу як методу публічного адміністрування, заходам адміністративного примусу, а дослідженню поняття та ознак адміністративно-примусової діяльності як напрямку реалізації повноважень відповідними суб'єктами публічного адміністрування. Адміністративний примус (як основа для формулювання адміністративно-примусової діяльності) був предметом наукової уваги в різних аспектах у працях вчених-адміністративістів сучасної України, зокрема: В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка та ін. Однак, адміністративно-примусова діяльність та прита-

манні їй ознаки не так часто досліджується, що вимагає проведення належного наукового аналізу.

Метою статті є комплексний аналіз та узагальнення теоретичних положень, пов'язаних із особливостями визначення змісту поняття «адміністративно-примусова діяльність» та характеристики основних ознак, притаманних такому напрямку діяльності.

Виклад основного матеріалу. У фаховій адміністративно-правовій літературі питанням визначення змісту і сутності адміністративно-примусової діяльності та характеристики її основних ознак приділяється не так багато уваги. Здебільшого, предметом дослідження є адміністративний примус, його особливості, мета застосування, підстави, а також заходи адміністративного примусу. Звертаючи увагу на визначення поняття «адміністративний примус» (адже адміністративно-примусова діяльність є похідним від нього), можна зустріти різні його визначення в адміністративно-правовій літературі: «це застосування суб'єктами публічної адміністрації, а у випадках, прямо визначених у законі, – також іншими особами, до осіб, які не перебувають у їх підпорядкуванні, незалежно від волі і бажання останніх передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майнового, особистісного (фізичного) та іншого характеру з метою запобігання право-

порушенням та їх припинення, притягнення винних до відповідальності» [1, с. 206]; «це особливий різновид державно-правового примусу, тобто визначені нормами адміністративного права способи офіційного фізичного чи психологічного впливу уповноважених державних органів (а в деяких випадках і громадських організацій) на фізичних та юридичних осіб у вигляді особистих, майнових, організаційних обмежень їхніх прав, свобод та інтересів у випадках вчинення цими особами протиправних діянь (у сфері відносин публічного характеру) або в умовах надзвичайних обставин у межах окремого адміністративного провадження задля превенції, припинення протиправних діянь, забезпечення провадження в справах про правопорушення, притягнення винних осіб до відповідальності, попередження й локалізації наслідків надзвичайних ситуацій» [2, с. 66]; «система засобів психологічного або фізичного впливу на свідомість і поведінку людей з метою досягнення чіткого виконання встановлених обов'язків, розвитку суспільних відносин у межах закону, забезпечення правопорядку й законності» [3, с. 164]; «як владне, здійснюване в односторонньому порядку та передбачених правовими нормами випадках застосування від імені держави до суб'єктів правовідносин, по-перше, заходів попередження, по-друге, заходів припинення правопорушень, по-третє, заходів відповідальності за порушення нормативно-правових установлень» [4, с. 190]; «застосування передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу до правозобов'язаних суб'єктів, які піддаються дії негативних наслідків морального, особистісного, майнового, організаційного чи іншого характеру, з метою попередження чи припинення протиправних дій, подолання їх шкідливих наслідків, покарання за вчинення правопорушень, а також забезпечення громадського порядку та громадської безпеки» [5, с. 5]. Тобто, можна відзначити характеристику адміністративного примусу в якості різновиду державного примусу (поряд із іншими його видами); системи заходів впливу на особу з певною метою; сукупність дій органів публічного адміністрування; метод публічного адміністрування тощо. З урахуванням наведених визначень, можна запропонувати поняття *адміністративно-примусової діяльності* як системи юридично значущих, законодавчо регламентованих дій, спрямованих на застосування до осіб заходів впливу морального, майнового, особистісного та іншого характеру з метою запобігання правопорушенням, їх припиненню, притягнення до адміністративної відповідальності, зменшення негативних наслідків в умовах надзвичайних ситуацій, яка провадиться на підставах, у межах повноважень та у спосіб, визначений законом, та з урахуванням дотримання прав і свобод осіб.

Звертаючись до питання ознак, слід звернути увагу на ознаки, характерні для адміністративного примусу (з метою формулювання і ознак, приманних адміністративно-примусовій діяльності). Наприклад, можна навести такий перелік ознак адміністративного примусу (запропонований Ю.П. Битяком): «1) адміністративний примус використовують для охорони суспільних відносин, що виникають у цій сфері державної діяльності; 2) механізм правового регулювання адміністративного примусу встановлює підстави й порядок застосування відповідних примусових заходів; 3) порядок застосування примусових заходів здебільшого регулюють норми адміністративного права, що включають норми законодавства, або адміністративно-правові норми актів виконавчих органів; 4) застосування адміністративного примусу – це результат реалізації державно владних повноважень органів державного управління і лише у виключних законодавчо передбачених випадках такі засоби можуть застосовувати суди (судді); 5) адміністративний примус використовують для запобігання вчиненню правопорушень, припинення адміністративних проступків, притягнення до адміністра-

тивної відповідальності» [10, с. 132]. А.Т. Комзюк пропонує такі ознаки заходів адміністративного примусу: «1) завжди поєднані з активним використанням численних виховних засобів, активним формуванням правосвідомості, нетерпимого ставлення до антигромадських вчинків; 2) використовуються у відносинах управлінського характеру, тобто в процесі адміністративної діяльності; 3) можуть застосовуватись не лише у зв'язку з учиненням правопорушень, що є характерним для інших видів державного примусу, а й у разі їх відсутності – коли їм необхідно запобігти або забезпечити громадський порядок і громадську безпеку; 4) за змістом значно ширші, ніж адміністративна відповідальність (адміністративна відповідальність є частиною адміністративного примусу); 5) застосовуються незалежно від волі суб'єкта, часто з можливістю використання для його реалізації інших примусових методів» [11, с. 212]. До характерних особливостей адміністративного примусу можна віднести відсутність легальної дефініції адміністративного примусу, єдиного нормативно-правового акта, що передбачає види заходів примусового характеру, підстави та порядок їх реалізації, а також множинність державних органів (посадових осіб), наділених відповідними повноваженнями у цій сфері. З огляду на сформульоване визначення адміністративно-примусової діяльності, а також наведені ознаки адміністративного примусу, можна запропонувати виокремлювати низку *ознак, притаманних адміністративно-примусовій діяльності*, зокрема:

– нормативно-правова регламентація. Адміністративно-примусова діяльність, через її вплив на особу (права, свободи) ґрунтується виключно на нормах законодавства через те, щоб не допустити свавілля суб'єктів, порушень прав і свобод особи, принципів права. І хоча легальна дефініція «адміністративно-примусова діяльність» відсутня, її засади ґрунтуються на застосуванні норм Конституції України (щодо загальних правил, принципів), міжнародного законодавства (що ратифіковане Верховною Радою України). Перерахувати всі нормативно-правові акти, які визначають правила адміністративно-примусової діяльності складно, адже їх велика кількість (що викликане і розмаїттям суб'єктів застосування, і множинністю заходів впливу), однак в якості прикладу можна навести такі: Кодекс України про адміністративні правопорушення (положення щодо заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, адміністративних стягнень), Митний кодекс України (положення щодо примусових форм митного контролю), Кодекс адміністративного судочинства України (положення щодо заходів процесуального примусу); Закони України «Про Національну поліцію» (положення щодо поліцейських заходів), «Про Службу безпеки України», «Про Державну прикордонну службу України», «Про Національну гвардію України», «Про запобігання та протидію домашньому насильству», «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» та низка інших;

– розмаїття засобів впливу. Адміністративно-примусова діяльність проявляється у поєднанні сукупності багатогранних засобів організаційного, психологічного, морального, матеріального та фізичного впливу на особу. Такий вид діяльності відображається у комплексі певних дій і засобів, які сприяють вирішенню завдань соціального, публічного управління, застосовується на основі переконання у сфері реалізації виконавчо-розпорядчої діяльності держави;

– офіційний, державно-владний характер. Адміністративно-примусова діяльність здійснюється від імені держави через уповноважені державні органи та їх посадових осіб у процесі реалізації ними державно-владних повноважень, тому і виникає відповідний характер адміністративно-примусової діяльності. Тобто саме держава уповноважує відповідні органи на реалізацію тих чи інших

адміністративно-примусових заходів. Окрім того, саме держава встановлює правила, порядок і межі реалізації заходів адміністративно-примусової діяльності, а також відповідальність за перевищення таких меж;

– за змістом значно ширша від притягнення до адміністративної відповідальності, на відміну від інших видів державного примусу. За своєю сутністю, інші види державного примусу, як правило, рівнозначні відповідному виду юридичної відповідальності (мова йде про кримінальну, цивільно-правову, дисциплінарну). Тобто адміністративно-примусова діяльність не дорівнює притягненню до адміністративної відповідальності;

– множинність та розмаїття суб'єктів реалізації адміністративно-примусової діяльності. Ця ознака відрізняє такий напрям діяльності від застосування заходів всіх інших різновидів державно-правового примусу (кримінально-правовий, цивільно-правовий, дисциплінарний), для яких притаманним є монособ'єктний характер. Перелік і кількість суб'єктів, які задіяні у реалізації адміністративно-примусової діяльності постійно змінюється (що зумовлено триваючими державотворчими та правотворчими процесами, викликами сьогодення – запровадження карантинних заходів, оголошення воєнного стану і т.п.), тому вичерпно перерахувати їх досить складно. Часто адміністративно-примусова діяльність пов'язується із повноваженнями правоохоронних органів. Наприклад, у Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» поняття «правоохоронні органи» вживається у такому розумінні: правоохоронні органи – органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, Бюро економічної безпеки України, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [8]. Це не весь перелік органів, які можуть здійснювати адміністративно-примусову діяльність, однак навіть він демонструє велику кількість суб'єктів реалізації відповідного напрямку діяльності. Окрім того, варто додати, що така діяльність, як правило, реалізується суб'єктами публічної адміністрації без звернення до суду;

– чисельність осіб, щодо яких здійснюється застосування адміністративно-примусової діяльності. Тобто не можна стверджувати, що така діяльність поширює свій вплив виключно на окрему категорію осіб. Адже серед осіб, щодо яких застосовується адміністративно-примусові заходи, з урахуванням положень законодавства є і фізичні, і юридичні особи різноманітних форм власності та організаційно-правових форм, у тому числі й органи державної виконавчої влади, місцевого самоврядування;

– специфічні підстави для застосування. Така ознака адміністративно-примусової діяльності так само відрізняє її від інших проявів державно-примусової діяльності, адже для них єдиною юридико-фактичною підставою є протиправне діяння (проступок, правопорушення, злочин, завдання шкоди, невиконання або неналежне виконання зобов'язань тощо), і за його відсутності немає взагалі правових підстав для застосування державного примусу. Адміністративно-примусова діяльність, у свою чергу, може бути пов'язана зі вчиненням протиправних діянь (зокрема, адміністративних правопорушень), так і з настанням особливих умов, передбачених у законодавстві (епідемії, епізоотії, стихійні лиха, катастрофи техногенного характеру, пандемії, запровадження режиму воєнного стану та інших надзвичайних обставин). І якщо адміністративно-примусова діяльність, яка пов'язана з вчиненням протиправних діянь направлена на переривання, припинення правопорушення, або на притягнення до адміністративної відповідальності, то адміністративно-примусова діяль-

ність, яка не пов'язана з вчиненням протиправних діянь застосовується з метою попередження виникнення тих чи інших шкідливих (небезпечних) наслідків, їх локалізації, а також для профілактики протиправних діянь;

– відсутність службового підпорядкування між суб'єктами застосування адміністративно-примусової діяльності (активними учасниками) та особами, щодо яких здійснюється застосування зазначених заходів (їх можна назвати пасивними учасниками відповідних правовідносин, оскільки саме їх поведінка є об'єктом певного впливу). Можна стверджувати, що активні і пасивні учасники у таких відносинах мають різний правовий статус (різний обсяг прав, обов'язків, підстав для відповідальності), однак вони є рівними перед законом. Проте така діяльність реалізується по відношенню до фізичних і юридичних осіб, які безпосередньо не підпорядковані суб'єкту застосування, тобто завжди має зовнішній вияв. Однак це не означає, що особа до якої застосовуються заходи адміністративного примусу не повинна виконувати законних розпоряджень активного учасника;

– багатоаспектна цільова спрямованість адміністративно-примусової діяльності. Тобто слід вести мову про те, що мета відповідного напрямку діяльності є складною та багатоелементною. Вона передбачає не лише реагування на правопорушення (перервати, припинити, зменшити шкідливий вплив, створити умови для притягнення винної особи до адміністративної відповідальності), а й превенцію правопорушень, а також попередження негативних наслідків, які можуть настати у зв'язку із надзвичайними подіями. Метою адміністративно-примусової діяльності є: попередження правопорушень; припинення адміністративних правопорушень; притягнення до адміністративної відповідальності; локалізація наслідків надзвичайних ситуацій; забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення; перевиховання правопорушників. У теорії адміністративного права розроблено класифікацію заходів адміністративного примусу залежно від мети їх застосування, відповідно до цього вони *поділяються на три види*: 1) адміністративно-запобіжні (заходи попередження); 2) заходи адміністративного припинення (переривання); 3) заходи притягнення до адміністративної відповідальності (адміністративні стягнення);

– примусовий характер. Ця ознака вплинула навіть на саму назву такого напрямку адміністративної діяльності. Вона означає, що заходи адміністративно-примусової діяльності застосовуються незалежно від волі й бажання суб'єкта, на якого вони поширюються, часто з можливістю використання для його реалізації інших примусових заходів. Однак це не означає застосування насильницьких чи примушувальних заходів (що є перевищенням повноважень щодо застосування заходів примусу). Ця характеристика відображає обов'язок особи свідомо здійснити ті чи інші дії, або ж утриматися від них, підкорившись всупереч своїм бажанням;

– оформлення результатів здійснення. Адміністративно-примусова діяльність у більшості випадків вимагає або супроводжується складанням процесуальних документів (актів, постанов, висновків). Тому часто серед нормативних вимог можна зустріти положення щодо обов'язкового документального оформлення.

Висновок. Таким чином, підсумовуючи все вищезазначене, слід зауважити, що у науковій та навчальній фаховій літературі немає єдності підходів щодо визначення поняття та ознак адміністративно-примусової діяльності. Адміністративно-примусова діяльність – це система юридично значущих, законодавчо регламентованих дій, спрямована на застосування до осіб заходів впливу морального, майнового, особистісного та іншого характеру з метою запобігання правопорушенням, їх припиненню, притягнення до адміністративної відпо-

відальності, зменшення негативних наслідків в умовах надзвичайних ситуацій, яка провадиться на підставах, у межах повноважень та у спосіб, визначений законом, та з урахуванням дотримання прав і свобод осіб. Ознаками адміністративно-примусової діяльності є: нормативно-правова регламентація; розмаїття засобів впливу; офіційний, державно-владний характер; за змістом значно ширша від притягнення до адміністративної відповідальності, на відміну від інших видів державного примусу; множинність та розмаїття суб'єктів реалізації адміністративно-примусової діяльності; чисельність

осіб, щодо яких здійснюється застосування адміністративно-примусової діяльності; специфічні підстави для застосування; відсутність службового підпорядкування між суб'єктами застосування адміністративно-примусової діяльності (активними учасниками) та особами, щодо яких здійснюється застосування зазначених заходів (їх можна назвати пасивними учасниками відповідних правовідносин, оскільки саме їх поведінка є об'єктом певного впливу); багатоаспектна цільова спрямованість адміністративно-примусової діяльності; примусовий характер; оформлення результатів здійснення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання третє. Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
2. Адміністративне право України: навч. посібник / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, Г.Ю. Гулевської. Київ : Істина, 2007. 216 с.
3. Адміністративне право України : підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 528 с.
4. Колпаков В.К. Адміністративне право України. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544 с
5. Мельник Р.С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право». Харків, 2002. 19 с.
6. Битяк Ю.П. Адміністративне право України. Київ: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
7. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації. Харків: НУВС, 2002. 345 с.
8. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12#Text>