

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2021.2.2.22>

ŚRODKI PRZYMUSU PROCESOWEGO W APARACIE KATEGORYCZNYM PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Olga Lavrenchuk

*student Katedry Prawa Administracyjnego i Gospodarczego
Zaporoskiego Uniwersytetu Narodowego (Zaporoże, Ukraina)*

ORCID ID: 0000-0002-8289-1219

e-mail: lavrenchuk.o@gmail.com

Adnotacja. W pracy, po pierwsze, rozważono naukowe podejście do określania treści i systemu sankcji administracyjnych, wśród których szczególne miejsce zajmują środki przymusu procesowego, po drugie, ujawniono znaki charakterystyczne środkiem przymusu procesowego, po trzecie, zdefiniowano zakres problemów, które uniemożliwiają określenie miejsca środków przymusu procesowego w ogólnym systemie środków przymusu administracyjnego. Okazało się, że problemy uniemożliwiające określenie miejsca środków przymusu procesowego w kategoriowym aparacie prawa administracyjnego obejmują: 1) brak kompleksowych prac naukowych, które ujawniłyby treść i oparty na nauce system środków przymusu procesowego; 2) niesystemowe użycie terminologii w prawie postępowania administracyjnego, co z kolei wstrząsa ustalonymi teoretycznymi powiązaniem, które powstały w doktrynie prawa administracyjnego. Ustalono, że termin „środki przymusu procesowego” stosowany w Kodeksie Sądownictwa Administracyjnego Ukrainy nie pokrywa się treścią i znaczeniem z terminem „środki proceduralno-zabezpieczające”, który jest proponowany w literaturze naukowej przy klasyfikacji środków przymusu administracyjnego. Uzasadniona jest opinia, że środki przymusu procesowego przewidziane w Kodeksie Sądownictwa Administracyjnego Ukrainy są kompleksową formacją prawną, która łączy w sobie zarówno środki procesowo-zabezpieczające, jak i środki odpowiedzialności prawnej.

Słowa kluczowe: środki przymusu administracyjnego, środki przymusu procesowego, środki procesowo-zabezpieczające, klasyfikacja środków przymusu administracyjnego.

MEASURES OF PROCEDURAL COERCION IN THE CATEGORY APPARATUS OF ADMINISTRATIVE LAW

Olga Lavrenchuk

*Applicant at the Department of Administrative and Commercial Law
Zaporizhzhia National University (Zaporizhzhia, Ukraine)*

ORCID ID: 0000-0002-8289-1219

e-mail: lavrenchuk.o@gmail.com

Abstract. The paper considers scientific approaches to determining the content and system of administrative sanctions, among which a special place is occupied by measures of coercion; it also reveals the features that are endowed with measures of procedural coercion. The paper identifies a range of problems that hinder determining the place of measures of procedural coercion in the general system of measures of administrative coercion. It has been found that the problems that prevent determining the place of measures of procedural coercion in the categorical apparatus of administrative law include the following: 1) the lack of comprehensive scientific works that would reveal the content and scientifically sound system of measures of procedural coercion; 2) unsystematic use of terminology in administrative procedural legislation, which, in turn, shakes the permanent theoretical ties that have formed in the doctrine of administrative law. It is established that the term “measures of procedural coercion” used in the CAS of Ukraine does not coincide in content and meaning with the term “procedural and precautionary measures”, which is proposed in the scientific literature in the classification of measures of administrative coercion. The opinion is substantiated that the measures of procedural coercion, which are provided in the CAS of Ukraine, are a complex legal entity, which combines both procedural and security measures, and measures of legal responsibility.

Key words: measures of administrative coercion, measures of procedural coercion, procedural and security measures, classification of measures of administrative coercion.

ЗАХОДИ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРИМУСУ В КАТЕГОРІАЛЬНОМУ АПАРАТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Ольга Лавренчук

*здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету (Запоріжжя, Україна)*

ORCID ID: 0000-0002-8289-1219

e-mail: lavrenchuk.o@gmail.com

Анотація. У роботі, по-перше, розглянуто наукові підходи до визначення змісту і системи адміністративних санкцій, серед яких особливе місце посідають заходи процесуального примусу, по-друге, розкрито ознаки, якими наділені заходи процесуального примусу, по-третє, визначено коло проблем, які заважають визначити місце заходів процесуального примусу в загальній системі заходів адміністративного примусу. З'ясовано, що до проблем, які заважають визначитись із місцем заходів процесуального примусу в категоріальному апараті адміністративного права, відносяться такі: 1) відсутність комплексних наукових праць, які б розкривали зміст та науково-обґрунтовану систему заходів процесуального примусу; 2) безсистемне використання термінології в адміністративному процесуальному законодавстві, що, у свою чергу, розхиляє сталі теоретичні зв'язки, які сформувалися в доктрині адміністративного права. Встановлено, що термін «заходи процесуального примусу», що використовується в КАС України, не співпадає за змістом і значенням з терміном «процесуально-забезпечувальні заходи», який пропонується у науковій літературі під час класифікації заходів адміністративного примусу. Обґрунтовано думку, що заходи процесуального примусу, які передбачені в КАС України, є комплексним правовим утворенням, яке поєднує в собі як процесуально-забезпечувальні заходи, так і заходи юридичної відповідальності.

Ключові слова: заходи адміністративного примусу, заходи процесуального примусу, процесуально-забезпечувальні заходи, класифікація заходів адміністративного примусу.

Вступ. Категоріальний апарат адміністративного права постійно поповнюється новими поняттями та термінами, які збагачують науку адміністративного права та систематизують вимоги національного законодавства. Разом із тим іноді виникають ситуації, коли термін з'явився в положеннях національного законодавства, а юридична наука не знає, що з ним робити, адже він випадає із загальновизнаних концепцій та наукових доктрин. Наука адміністративного права сьогодні постійно намагається виправдати і обґрунтувати термінологію, яку використовує законодавець, що не йде на користь як науці, так і правозастосовній діяльності. Термін «заходи процесуального примусу» був використаний у положеннях КАС України, в першу чергу, з огляду на досвід інших процесуальних галузей, таких як цивільне процесуальне та господарське процесуальне право. На нашу думку, при цьому були проігноровані напрацювання доктрини адміністративного права, що породило в науці суперечливе сприйняття змісту і значення заходів процесуального примусу в загальній системі заходів адміністративного примусу.

Зазначені обставини свідчать про актуальність теми статті та про необхідність проведення подальших досліджень з питань уточнення місця заходів процесуального примусу в категоріальному апараті адміністративного права.

Основна частина. Зміст заходів процесуального примусу як категорії адміністративного права досліджувався в чисельних наукових джерелах, зокрема ці питання висвітлювались в працях таких науковців, як В. Бевзенко, М. Джафарова, Т. Коломоєць, В. Колпаків, А. Комзюк, О. Кузьменко, Р. Мельник, О. Миколенко, О. Петренко, Н. Писаренко та ін.

Разом із тим у вітчизняній юриспруденції комплексних досліджень, присвячених особливостям правового закріплення та використання в науковій літературі заходів процесуального примусу, сьогодні замало.

У зв'язку із цим доречно звернути увагу на заходи процесуального примусу як категорію адміністративного права, яка закріплена в національному законодавстві, особливим чином трактується в науковій літературі та специфічно, в порівнянні з іншими заходами адміністративного примусу, використовується на практиці.

Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена дана стаття, є такі: 1) дослідити наукові підходи до визначення змісту і системи адміністративних санкцій, серед яких особливе місце посідають заходи процесуального примусу; 2) з'ясувати ознаки, якими наділені заходи процесуального примусу; 3) розкрити проблематику визначення місця заходів процесуального примусу в загальній системі заходів адміністративного примусу.

Як основний загальнонауковий метод використовувався діалектичний метод наукового пізнання, завдяки якому здійснено загальнотеоретичне дослідження системи заходів процесуального примусу. Логіко-семантичний метод використано для дослідження правових дефініцій, які в сукупності допомагають розкрити сутність заходів процесуального примусу в сучасній правовій системі України. Методи моделювання, аналізу та синтезу були використані для формулювання висновків щодо вирішення теоретичних проблем, а також для розробки пропозицій стосовно удосконалення національного законодавства, яке закріплює підстави та порядок застосування заходів процесуального примусу.

Отже, розглянемо більш детально проблематику визначення заходів процесуального примусу як категорії адміністративного права.

Адміністративне законодавство закріплює велику кількість санкцій, що вимагає від теорії адміністративного права, по-перше, здійснити диференціацію адміністративних санкцій за чіткими науково-обґрунтованими критеріями, по-друге, провести розмежування споріднених, але різних за змістовним наповненням понять, зокрема, «адміністративні санкції», «заходи адміністративного примусу», «заходи адміністративної відповідальності», «заходи забезпечення позову» і ін. Виконання цих завдань ускладнюється тим, що адміністративне право є поліструктурною галуззю права, яка регулює широкий спектр управлінських, публічно-сервісних та правоохоронних відносин. Кожна сфера перелічених відносин має в адміністративно-правовому регулюванні свою специфіку, яка набуває прояву і у правових санкціях.

Проблема визначення системи адміністративних санкцій зумовлена і тим, що адміністративне право є симбіозом матеріальних, процедурних і процесуальних норм, а тому доречно було б говорити не просто про загальну систему адміністративних санкцій, які представлені у всіх трьох частинах адміністративного

права (матеріальній, процедурній та процесуальній), а й окремо про системи санкцій матеріального, процедурного і процесуального адміністративного права. Наприклад, адміністративні стягнення, які закріплені в ст. 24 КУпАП, є яскравим прикладом так званих матеріальних адміністративних санкцій. Якщо провадження у справах про адміністративні правопорушення розглядати як вид адміністративної процедури (ця думка є спірною в науковій літературі, але достатньою мірою розповсюдженою та аргументованою), то прикладом процедурної санкції є відсторонення водія від управління транспортним засобом (ст. 266 КУпАП). У свою чергу, санкції, які передбачені в ст. 145 КАС України (попередження, видалення із залу судового засідання, тимчасове вилучення доказів для дослідження судом, привід, штраф), є яскравим прикладом процесуальних адміністративних санкцій.

Отже, в адміністративному праві під час визначення загальної системи санкцій, що передбачені нормами адміністративного права, необхідно враховувати, по-перше, той факт, що терміном «адміністративні санкції» не охоплюється весь спектр санкцій, які закріплює адміністративне законодавство (наприклад, до таких санкцій не відносяться дисциплінарні санкції, які застосовуються до публічних службовців), по-друге, поліструктурність адміністративного права, яке регулює управлінські, публічно-сервісні та правоохоронні відносини; по-третє, симбіоз в адміністративному праві матеріальних, процедурних і процесуальних норм.

Вирішення проблеми визначення системи санкцій, які регламентуються нормами адміністративного права, вимагає від науковців не тільки обґрунтованої диференціації таких санкцій, а й чіткого їх відмежування від інших споріднених понять, які за своєю суттю не є санкціями. Наприклад, в адміністративному праві багато уваги приділяється системі заходів адміністративного примусу, серед елементів якого виділяють заходи попередження. Ці заходи характеризуються тим, що, по-перше, застосовуються в тому числі і до осіб, які є законотрушними і ніяких порушень не вчиняли, по-друге, метою їх застосування є відвернення шкідливих наслідків, які за певних обставин можуть настати для окремої особи, суспільства чи держави. Заходи адміністративного попередження не є правовими санкціями, адже зазвичай позбавлені індивідуального характеру (наприклад, встановлення карантину, перекриття проїзду транспорту і ін.), іноді оформлені не у вигляді правових обмежень, а у вигляді додаткових правових вимог (митний контроль, перевірка документів в місцях пропуску і ін.), правовою підставою їх застосування є загальна вимога чинного законодавства до конкретної правової ситуації, а не вчинення суб'єктом протиправного діяння. Таким чином, поняття «адміністративні санкції» та «заходи адміністративного примусу» лише частково збігаються між собою, адже заходи адміністративного припинення та заходи адміністративної відповідальності, які входять до структури заходів адміністративного примусу, одночасно є і адміністративними санкціями, тоді як заходи адміністративного попередження, будучи заходами адміністративного примусу, не є адміністративними санкціями.

Заходи процесуального примусу є одним із видів заходів адміністративного примусу, але це безапеляційне твердження, яке висловлюється в науковій літературі, потребує послідовного наукового обґрунтування.

Хоча заходи процесуального примусу закріплені в Главі 9 Розділу I КАС України, їх визначення в ч. 1 ст. 144 КАС України дає лише приблизне уявлення про даний вид заходів адміністративного примусу. Власне тому виникає необхідність комплексної характеристики цих заходів з огляду на загальні підходи до визначення адміністративного примусу, що представлені в науковій літературі.

Аналіз представлених у науковій літературі думок дає можливість запропонувати перелік ознак, які характеризують заходи адміністративного примусу та заходи процесуального примусу.

Адміністративний примус характеризується такими основними ознаками: 1) національне законодавство передбачає дві правові підстави застосування заходів адміністративного примусу – вчинення протиправного діяння та виникнення надзвичайних обставин чи ситуації; 2) підстави застосування заходів адміністративного примусу обов'язково повинні бути закріплені в національному законодавстві, а їх реальне застосування базуватись на актах застосування права; 3) заходи адміністративного примусу можуть мати як персоніфікований, так і неперсоніфікований характер; 4) застосування заходів адміністративного примусу завжди пов'язане з тимчасовим обмеженням прав і свобод особи, яке здійснюється вповноваженими на те владними суб'єктами; 5) заходи адміністративного примусу можуть застосовуватись: а) з метою відвертання ймовірних шкідливих наслідків для особи, суспільства та держави (заходи попередження); б) з метою припинення вже розпочатого протиправного діяння, яке триває у часі (заходи припинення); в) з метою забезпечення процедурного чи процесуального адміністративного провадження (заходи процедурного та процесуального характеру); г) з метою притягнення винних осіб до відповідальності (заходи адміністративної відповідальності); г) з метою відновлення правового стану, який існував до моменту вчинення протиправних дій (адміністративно-відновлювальні заходи).

Більшість із перерахованих вище ознак притаманні також заходам процесуального примусу. Разом із тим положення національного законодавства дозволяють виділити спеціальні ознаки, що характеризують виключно заходи процесуального примусу: 1) підставою для застосування заходів процесуального примусу є вчинення протиправного діяння учасником адміністративного судочинства; 2) заходи процесуального примусу завжди мають персоніфікований характер, адже застосовуються до конкретного учасника адміністративного судочинства; 3) такі заходи можуть бути застосовані виключно адміністративним судом; 4) кожне рішення адміністративного суду про застосування заходу процесуального примусу потребує документального оформлення у вигляді відповідної ухвали суду чи постанови суду про накладення адміністративного стягнення; 5) заходи процесуального примусу переслідують одну загальну мету – забезпечення

адміністративного провадження по справі та декілька спеціальних цілей: а) спонукання відповідних осіб до виконання встановлених в суді правил; б) добросовісне виконання процесуальних обов'язків; в) припинення зловживання правами та запобігання створенню протиправних перешкод у здійсненні судочинства.

Проблемним для науки адміністративного права залишається питання класифікації заходів адміністративного примусу та визначення місця заходів процесуального примусу в системі заходів адміністративного примусу.

У науковій літературі представлено безліч думок щодо класифікації заходів адміністративного примусу. Хочемо зупинитися на аналізі лише тих, які пов'язані з розкриттям особливостей заходів процесуального примусу.

Традиційною є класифікація заходів адміністративного примусу на три види: 1) заходи адміністративного попередження; 2) запобіжні заходи; 3) адміністративні стягнення. Причому критерієм такої класифікації виступають цілі застосовування заходу примусу (Овсянко, 2002: 146; Битяк, Зуй, 1999: 111–112). Відповідно: а) заходи адміністративного попередження застосовуються з метою попередження ймовірних протиправних діянь та шкідливих наслідків для особи, суспільства та держави; б) запобіжні заходи – для припинення протиправної поведінки особи; в) заходи адміністративного стягнення – для виховання правопорушника та покарання винної особи. Якщо звернутися до положень КАС України, то помітимо, що застосовування заходів процесуального примусу ніколи не переслідує мету попередження ймовірних протиправних діянь та шкідливих наслідків для особи, суспільства та держави. Разом із тим окремі види заходів процесуального примусу спрямовані на припинення протиправної поведінки особи та її покарання. До того ж Глава 10 Розділу I КАС України передбачає перелік заходів забезпечення позову, які застосовуються з метою відвернення шкідливих можливих наслідків вчинків та рішень суб'єктів владних повноважень чи інших учасників публічно-правового спору. Таким чином, у межах адміністративного процесуального законодавства можна говорити про існування окремих груп заходів примусу – заходів процесуального попередження та процесуального припинення. При цьому окремі заходи процесуального примусу мають виховний та карний характер (наприклад, попередження і штраф), що остаточно заплутає будь-якого дослідника, адже «штраф» у науковій літературі характеризується переважно як ефективний захід юридичний відповідальності. Власне цей факт і став причиною появи в науковій літературі публікацій, в яких доводиться існування процесуальної відповідальності (Мурзановська, 2017: 11–16).

Отже, традиційна класифікація заходів адміністративного примусу на три види (заходи адміністративного попередження, запобіжні заходи і адміністративні стягнення) є за своєю суттю методологічно застарілою, а тому не дивно, що вона не враховує специфіку заходів процесуального примусу.

Також у науковій літературі представлені праці, в яких процесуально-забезпечувальні заходи виділяються як окрема група заходів адміністративного примусу (О.І. Миколенко, Л.М. Розін, С.В. Тихомиров і ін.). Разом із тим виникає питання, як традиційні класифікації заходів адміністративного примусу співвідносяться із заходами примусу, що передбачаються в КАС України? Наприклад, чинний КАС України закріплює: 1) заходи процесуального примусу (ст. 145 КАС України); 2) заходи забезпечення позову (ст. 151 КАС України); 3) відшкодування збитків, заподіяних забезпеченням позову (ст. 158 КАС України); 4) санкції, які застосовує адміністративний суд при вирішенні справи по суті (ч. 2 ст. 245 КАС України); 5) заходи, які застосовуються адміністративним судом до іноземця або особи без громадянства у зв'язку з їх затриманням у порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення (ч. 1 ст. 289 КАС України) тощо.

Видно, що термін «заходи процесуального примусу», що використовується в КАС України, не співпадає за змістом і значенням з терміном, який пропонується у своїх публікаціях науковці щодо визначення терміну «процесуально-забезпечувальні заходи». Заходи процесуального примусу, які передбачені в КАС України, є комплексним правовим утворенням, яке поєднує в собі як процесуально-забезпечувальні заходи, так і заходи юридичної відповідальності.

Висновки. На підставі проведеного дослідження можна зробити висновок, що до проблем, які заважають визначитись із місцем заходів процесуального примусу в категоріальному апараті адміністративного права, відносяться такі: 1) відсутність комплексних наукових праць, які б розкривали зміст та науково-обґрунтовану систему заходів процесуального примусу; 2) безсистемне використання термінології в адміністративному процесуальному законодавстві, що, у свою чергу, розхитує сталі теоретичні зв'язки, які сформувалися в доктрині адміністративного права.

До ознак, які характеризують заходи процесуального примусу, слід віднести такі: 1) підставою їх застосування є вчинення протиправного діяння учасником адміністративного судочинства; 2) вони завжди мають персоналізований характер; 3) вони застосовуються виключно адміністративним судом; 4) вони потребують документального оформлення; 5) вони переслідують загальну мету – забезпечення адміністративного провадження по справі.

Доведено, що термін «заходи процесуального примусу», що використовується в КАС України, не співпадає за змістом і значенням з терміном «процесуально-забезпечувальні заходи», який пропонується в науковій літературі під час класифікації заходів адміністративного примусу. Заходи процесуального примусу, які передбачені в КАС України, є комплексним правовим утворенням, яке поєднує в собі як процесуально-забезпечувальні заходи, так і заходи юридичної відповідальності.

Список використаних джерел:

1. Битяк Ю.П., Зуй В.В. Административное право Украины (Общая часть): учебное пособие. Харьков : ООО «Одиссей», 1999. 224 с.
2. Мурзановська А.В. Кримінально-процесуальна відповідальність за новим Кримінальним процесуальним кодексом України : дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.09 – кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність. URL : <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/7954/Мурзановська.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
3. Овсянко Д.М. Административное право: учебное пособие. Изд. 3-е. перераб. и доп. Москва : Юристъ, 2002. 468 с.

References:

1. Bytyak Y.P., Zuy V.V. Admynystratyvnoe pravo Ukrainy (Obshchaya chast') [Administrative law of Ukraine (General part)]: uchebnoe posobyе. Khar'kov: ООО «Odyssey», 1999. 224s.
2. Murzanovs'ka A.V. Kryminalno-protseualna vidpovidalnist za novym Kryminalnym protseualnym kodeksom Ukrainy [Criminal procedure liability under the new Criminal Procedure Code of Ukraine]: dys. ...kand. yuryd. nauk: 12.00.09 – kryminalnyi protses ta kryminalistyka; sudova ekspertyza; operatyvno-rozshukova diialnist. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/7954/Murzanovs'ka.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
3. Ovsyanko D.M. Admynystratyvnoe pravo [Administrative law]: uchebnoe posobyе. Yzd. 3-e. pererab. y dop. M.: Yuryst", 2002. 468s.