

УДК 342.9

*Людмила Євгенівна Кисіль,
старший науковий співробітник
відділу проблем державного управління
та адміністративного права
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України,
кандидат юридичних наук*

ОХОРОННІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ ЯК ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАСТОСУВАННЯ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ ДО ГРОМАДЯН

Як відомо, регулятивні адміністративно-правові відносини є формою реалізації норм адміністративного права. Охоронні адміністративно-правові відносини виникають у зв'язку з порушенням останніх, виступаючи втіленням реакції держави (публічної влади) на негативну з її точки зору (відображеній у правовій нормі) поведінку учасника адміністративних відносин. Звідси впливає й та визначальна обставина, відповідно до якої підставою виникнення, зміни та припинення регулятивних адміністративно-правових відносин є передусім правомірна поведінка у формі дій та бездіяльності суб'єктів адміністративного права, яка здійснюється у межах, визначених нормами адміністративного права. Натомість у випадках порушення приписів адміністративно-правових норм означені регулятивні відносини зазнають більш або менш потужного негативного впливу, призводячи до порушення об'єктивного і суб'єктивного права. При цьому порушення об'єктивного права відображається у недотриманні приписів норми адміністративного права, що означає наявність правопорушення. Порушення суб'єктивних прав має місце як на рівні загальних адміністративно-правових відносин, коли порушуються визначені нормативно права суб'єктів управління і громадян, так і на рівні конкретних правовідносин, коли, наприклад, не виконуються індивідуальні акти управління. Відтак адміністративно-правові охоронні відносини можуть бути спрямовані на здійснення юридичної відповідальності, на поновлення порушеного правопорядку, на охорону суб'єктивних прав тощо, тобто на застосування санкцій норм права різного цільового призначення. Таке цільове призначення охоронних адміністративно-правових відносин обумовлює той факт, що означені відносини мають ще й форму процесуальних правових відносин, а отже, можуть додатково поділятися на різновиди, притаманні лише їм [1, с. 330–336].

Найголовнішою особливістю будь-якого охоронного правовідношення є можливість примусового забезпечення певної поведінки зобов'язаної особи [2, с. 56]. Найбільш чітко така ідея проявляється в адміністративному праві, яке за своєю сутністю є галуззю, що ґрунтується на визнанні юридичної нерівності учасників відповідних відносин. Тому ідея державного примусу пов'язана з категорією регулятивних адміністративно-правових відносин. Однак тут державний примус — це абстрактна можливість, яка може стати дійсністю лише за наявності певних умов. І лише при порушенні приписів норм адміністративного права, і, внаслідок цього, деформації регулятивних адміністративно-правових відносин, згадана абстрактна можливість державного примусу перетворюється у конкретну правову реальність шляхом застосування уповноваженими органами публічної влади конкретних санкцій до осіб, що порушили вимоги норм адміністративного права. Таким чином, охоронні адміністративно-правові відносини — це форма реалізації відносин органів публічної адміністрації та приватних осіб із застосування заходів адміністративного примусу.

Проблеми сутності та видів адміністративного примусу як позасудової форми державного примусу вже давно привертають увагу вчених-адміністративістів. Особливо активно ці питання досліджувалися у 60–70-х роках минулого століття Д. Бахрахом, Г. Бондаренком, І. Веремеєнком, І. Галаганом, Є. Додіним, М. Єропкіним, Л. Ковалем та іншими, коли велася безпосередня робота щодо кодифікації законодавства про адміністративні правопорушення.

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

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

І на сьогодні адміністративний примус є об'єктом вивчення переважної більшості адміністративно-правових досліджень в Україні [3–6]. Він поряд із кримінальним, фінансовим, процесуальним примусом розглядається як різновид державного примусу. Але інші види державно-правового примусу є вужчими за своїм обсягом і прирівнюються лише до заходів відповідальності. Водночас усталеним є підхід, згідно з яким адміністративний примус складається з трьох елементів: заходів адміністративного попередження (запобігання), заходів адміністративного припинення, заходів адміністративної відповідальності [7].

Таке розуміння адміністративного примусу є прямим відображенням радянського підходу до права, сутність якого полягала в тому, що будь-яке рішення органів держави має забезпечуватися примусовою силою.

Більшість сучасних теоретиків права намагаються відійти від такого нормативістського визначення і розуміння права, адже у ньому зовсім не відображається елемент свободи, зумовлений рівністю осіб, рівне мірило свободи [8, с. 248].

Євроінтеграційні прагнення України спонукають до аналізу і врахування досвіду країн Європейського Союзу (далі — ЄС) щодо правового регулювання адміністративного примусу. Передусім слід зазначити, що у жодній європейській державі не йдеться про так зване широке розуміння примусу. Це означає, що примус розглядається тільки як один із елементів у процедурі виконання прийнятого адміністративного акту, коли особа відмовляється виконати ці акти добровільно.

Зокрема, у § 57–63 Закону Федеральної Землі Північний Рейн-Вестфалія від 19 лютого 2003 р. «Про виконання адміністративних рішень» (у Німеччині подібні питання врегульовуються на земельному рівні) заходами адміністративного примусу є:

- погроза застосування примусу;
- замінна дія (виконання рішення за рахунок зобов'язаної особи);
- грошовий штраф або взяття під варту з метою виконання;
- безпосередній примус.

А самі поняття «примус», «адміністративний примус» (*Verwaltungszwang*) використовуються у німецькому праві (згаданому Законі та Федеральному Законі від 10 березня 1961 р. «Про безпосередній примус при здійсненні публічної влади чиновниками виконавчих органів Федерації») лише для позначення окремої процедури виконання рішень адміністрації. До того ж Федеральний Закон обмежує примус впливом на осіб або речі за допомогою фізичної сили, допоміжних засобів та зброї (§ 2).

У Голландії під примусовими заходами розуміються тільки фізичні заходи, які застосовуються адміністративними органами або від їх імені, спрямовані проти діяльності (бездіяльності), що перешкоджає виконанню обов'язків, встановлених статутною нормою або згідно з нею (ст. 5:21 Акта з загального адміністративного права від 4 червня 1992 р.).

Іспанський законодавець у статтях 96–99 Закону від 26 листопада 1992 р. «Про правовий режим публічної адміністрації та загального адміністративного провадження» визначив виключний перелік видів примусових заходів при виконанні актів публічної адміністрації:

- стягнення майна;
- субсидіарне виконання (виконання рішення іншою особою за рахунок зобов'язаної особи);
- примусовий штраф;
- особистий примус.

Держави — колишні югославські республіки — у своїх законах (статті 285, 286 Закону Хорватії про загальне адміністративне провадження, статті 275, 276 Закону Сербії про загальне адміністративне провадження, статті 280, 281 Закону Македонії про загальне адміністративне провадження, статті 273, 274 Закону Боснії і Герцеговини про загальне адміністративне провадження) виокремлюють два способи виконання управлінських рішень:

- 1) іншою особою за рахунок зобов'язаної особи;
- 2) примус, який полягає у: погрозі його застосування; грошовому покаранні з метою виконання; безпосередньому примусі.

Отже, короткий виклад зарубіжного досвіду дозволяє зробити висновок про те, що реформування інституту адміністративного примусу має здійснюватися у напрямі відмови від його широкого трактування як системи, що включає заходи адміністративного попередження, заходи адміністративного припинення та заходи адміністративної відповідальності. Адміністративний примус слід розглядати переважно як процедуру примусового виконання адміністративного акту. Разом із тим не можна повністю погодитися з позицією І. Коліушка, О. Банчука про необхідність визнання нинішніх заходів адміністративного примусу, окрім відповідальності, різновидами дій адміністративних органів, які можуть застосовуватися під час втручальних проваджень [9, с. 312–313]. Зокрема, це стосується таких заходів адміністративного припинення як застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї.

Щодо заходів адміністративної відповідальності, то входження їх до системи примусу означатиме відмову від основоположних принципів, визначених Радою Європи у Рекомендації № К. (91) 1 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо адміністративних санкцій 1991 р. Положення цієї Рекомендації передбачають вісім принципів, яким має відповідати сфера застосування адміністративних стягнень:

- 1) законність, тобто визначення адміністративних санкцій та підстав їх застосування виключно в законі;

- 2) незворотність дії в часі закону, який встановлює або посилює адміністративні санкції. Цей принцип впливає із принципу законності й означає можливість застосування до особи адміністративної санкції лише за дію, яка визнається протиправною на підставі чинних правових норм. Але це не позбавляє необхідності застосувати положення, які набрали чинності після вчинення певного порушення, але пом'якшують чи скасовують відповідальність особи;

- 3) «ніхто не може двічі притягуватися до відповідальності одного виду за одне діяння» є відображенням загального принципу *ne bis in idem*;

- 4) розумність строків застосування адміністративних санкцій ставить за мету забезпечити принцип юридичної визначеності у відносинах, відповідно до якого особа не має перебувати невинувато довгий час у становищі «суб'єкта, який притягується до відповідальності». Складовими розумної тривалості адміністративного провадження є обов'язок органу вчиняти всі процедурні дії швидко і приймати рішення у справі в розумні строки. Ці строки застосування адміністративних стягнень не повинні бути довшими за кримінальний процес;

- 5) обов'язок закінчення провадження прийняттям остаточного рішення, який є також гарантією юридичної визначеності відносин. Адже остаточне рішення дає змогу особі оскаржити процедуру, її проходження та саме рішення. Прийняття рішення може бути про застосування санкції, відмову в її застосуванні на підставі недоведеності фактів, а також оголошення про зупинення провадження;

- 6) забезпечення права особи на захист, зокрема:

- знати про можливість застосування адміністративної санкції та про факти, які ставляться їй у провину;

- мати достатньо часу для підготовки свого захисту;
- отримати інформацію про характер доказів, зібраних проти неї;
- мати можливість висловити свою думку перед оголошенням рішення про санкцію;
- отримати адміністративний акт про застосування санкцій із наведеними мотивами, на яких він ґрунтується.

Крім цього, під час накладення адміністративних стягнень мають додержуватися загальні принципи адміністративної процедури і права осіб під час її здійснення, передбачені Резолюцією (77) 31 про захист прав особи щодо актів адміністративних органів влади від 28 вересня 1977 р. Серед них право:

- бути заслуханим;
- мати доступ до інформації;
- отримувати допомогу та представницькі послуги;
- бути повідомленим про засоби правового захисту (у рішенні мають зазначатися звичайні засоби правового захисту і строки їх використання);

7) обов'язок адміністративного органу нести тягар доказування є складовою презумпції невинуватості та звільняє особу від обов'язку доводити свою непричетність до вчинення порушення;

8) адміністративний акт про застосування санкції має бути оскаржуваний до незалежного і неупередженого суду, створеного на підставі закону. Такий перегляд може передбачати не лише контроль за законністю, а й перевірку суті справи.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що адміністративний примус, який реалізується уповноваженими на те органами через охоронні адміністративно-правові відносини, потребує, зважаючи на євроінтеграційні прагнення України, переосмислення його меж та змісту. А правове регулювання цього інституту — приведення у відповідність до європейських стандартів.

Список використаних джерел

1. Харитонova О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / О. І. Харитонova. — О., 2004. — 437 с.
2. Юриста О. Про поняття та основні ознаки правоохоронного відношення / О. Юриста // Право України. — 1997. — № 10. — С. 55–57.
3. Адміністративний примус у діяльності органів державної податкової служби України : навч. посіб. / В. К. Шкарупа, М. В. Коваль, Т. О. Мацелик, М. О. Мацелик. — Ірпінь, 2007. — 167 с.
4. Баклан О. В. Контрольно-наглядова діяльність та адміністративний примус у сфері охорони праці : навч. посіб. — К., 2003. — 166 с.
5. Гаркуша О. В. Адміністративно-примусова діяльність підрозділів ДАІ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О. В. Гаркуша ; Нац. акад. ДПС України. — Ірпінь, 2004. — 18 с.
6. Мельник Р. С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Р. С. Мельник ; Нац. акад. внутр. справ України. — К., 2004. — 20 с.
7. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : моногр. / В. К. Колпаков. — К., 2004. — 379 с.
8. Теорія держави і права: Академічний курс : підруч. / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. — К., 2006.
9. Коліушко І. Поняття адміністративного примусу потребує ґрунтового переосмислення / І. Коліушко, О. Банчук // Право України. — 2010. — № 4. — С. 307–313.

Кисіль Л. Є. Охоронні адміністративно-правові відносини як форма реалізації застосування органами публічної адміністрації заходів адміністративного примусу до громадян

Стаття присвячена з'ясуванню особливостей такого різновиду адміністративно-правових відносин, як охоронні, підставам їх виникнення, зміни та припинення. Означені відносини розглядаються як форма реалізації державного, і, зокрема, адміністративного примусу. Аналізується стан наукових досліджень та правового регулювання адміністративного примусу. Акцентується увага на загальній характеристиці європейського досвіду правового регулювання адміністративного примусу. Доводиться необхідність ґрунтового переосмислення меж і змісту адміністративного примусу. Визначаються напрями реформування означеного правового інституту.

Ключові слова: адміністративно-правові відносини, охоронні правовідносини, заходи адміністративного примусу, реформування адміністративного примусу.

Кисель Л. Е. Охранные административно-правовые отношения как форма реализации применения органами публичной администрации средств административного принуждения к гражданам

Статья посвящена исследованию особенностей охраняемых административно-правовых отношений, основаниям их возникновения, изменения и прекращения. Указанные правоотношения рассматриваются как форма реализации государственного, и, в частности, административного принуждения. Анализируется состояние научных исследований и правового регулирования административного принуждения. Акцентируется внимание на общей характеристике европейского опыта правового регулирования административного принуждения. Доказывается необходимость переосмысления пределов и содержания административного принуждения. Определяются направления реформирования указанного правового института.

Ключевые слова: административно-правовые отношения, охраняемые правоотношения, средства административного принуждения, реформирование административного принуждения.

Kusil L. Administrative protective relationships as form of implementation of appliance of measures of administrative enforcement by public administration services to the citizens

Article is devoted to finding out specific features of administrative protective relationships, reasons of its emergence, change and termination. Relationships, mentioned above, are defined as form of realization of governmental and, in particular, administrative enforcement. Condition of scientific researches and legal regulation of administrative enforcement is analyzed. Special attention is paid to European experience of legal regulation of administrative enforcement. Author proves the necessity of restructuring the scope and content of administrative enforcement. Author defines directions of reforming of legal institute mentioned above.

Key words: legal administrative relationships, protective relationships, measures of administrative enforcement, reforming of administrative enforcement.

УДК 343.9

*Людмила Григорівна Козлюк,
науковий співробітник
відділу проблем кримінального права,
кримінології та судоустрою
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України,
кандидат юридичних наук*

ПРО ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ

У сучасних умовах складної криміногенної ситуації у нашій країні зусилля науки і практики спрямовані на пошук ефективних шляхів усунення впливу злочинності на життя суспільства.

Кримінальні корупційні правопорушення в екологічній сфері є однією з обставин, що створюють реальну загрозу конституційним правам і свободам членів суспільства. Вони справляють істотний негативний вплив на всі важливі сфери суспільного життя: економіку, політику, управління, соціальну і правову сферу, суспільну свідомість, завдають шкоди зміцненню правопорядку в державі, призводять до криміналізації економічних відносин, руйнують моральні цінності.

Загалом проблеми, що стосуються протидії злочинності у природоохоронній сфері, займалися такі вчені, як С. Гавриш, Т. Корнякова, О. Костенко, В. Локтіонова, В. Матвійчук, І. Митрофанов, Г. Поліщук, Ю. Турлова, І. Харь, Ю. Шемшученко та ін. Проте досі проблеми протидії корупційній злочинності у сфері охорони довкілля на комплексному рівні не були висвітлені. Тому