

## ПОНЯТТЯ Й ОЗНАКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Протягом останніх років органи Служби безпеки України здійснюють різноманітні адміністративно-примусові заходи протидії протиправним діям у сфері державної безпеки, які, на жаль, є недостатніми для ефективного впливу на стан правопорядку. До того ж нормативно-правові акти, що регламентують їх діяльність, не забезпечують своєчасного вирішення нагальних потреб регулювання й охорони відповідного кола суспільних відносин. Посилення інтеграційних процесів, загострення політичної боротьби, оновлення чинного законодавства, практика його застосування як основа діяльності органів державної безпеки України, наближення останніх до моделей відповідних органів європейських держав вимагають перегляду потенціалу всіх заходів адміністративного примусу, що використовуються у роботі зазначених суб'єктів владних повноважень.

Саме тому на сучасному

етапі реформування системи правоохоронних органів, зміни й трансформації законодавства, становлення правової, європейської держави в Україні вбачається актуальним дослідження адміністративного примусу, який застосовується у сфері державної безпеки, адже поряд із втіленням у життя прав та свобод людини і громадянина держава не може не вдаватися до певних їх обмежень у передбачених законом випадках. Тому приведення законодавства відповідно до міжнародних стандартів на сьогоднішній день є першочерговим завданням сучасної української правової науки та практики.

Безпосередньо проблематиці адміністративного примусу в зазначеній сфері увага вчених-адміністративістів майже не приділялась. У той же час вагомий внесок у вивчення сутності адміністративного примусу, його ознак, місця й ролі в системі методів державного управління та класифікацій його заходів

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

зробили такі вітчизняні й зарубіжні вчені, як Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла, І.І. Веремєєнко, М.І. Єропкін, В.В. Зуй, Р.А. Калюжний, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюк, В.І. Олефір, Л.Л. Попов, М.М. Тищенко, Н.В. Хорошак, В.К. Шкарупа, О.М. Якуба та ін. [Див.: 1-3; 5-8; 10-12].

За наявності значної кількості різноманітних наукових джерел жодної роботи, в якій досліджувався б потенціал адміністративного примусу в названій сфері, до цього часу не було. Поряд із цим в опублікованих працях містяться досить цікаві й оригінальні ідеї та пропозиції по вдосконаленню законодавства про адміністративний примус, які не залишилися поза увагою даного дослідження.

Метою цієї статті є аналіз і вивчення концепції адміністративного примусу, що застосовується органами державної безпеки, визначення перспективи розвитку, нормативної регламентації й реалізації таких заходів. Об'єктом дослідження виступає сукупність суспільних відносин по застосуванню останніх. Предмет вивчення – заходи адміністративного примусу, що застосовуються у сфері державної безпеки, законодавчі та інші нормативні документи, які регламентують процес цієї діяльності, а також досвід їх вико-

ристання.

Розглядаючи адміністративний примус у цій сфері, необхідно в першу чергу зупинитись на проблемі оперування цим терміном, остаточно сформулювати його поняття. Аналіз чинного законодавства України дає можливість стверджувати, що на сьогодні в ньому бракує не тільки визначення, а й взагалі правової категорії «адміністративний примус» [7, с. 21]. Лише інколи, правда, вживаються такі терміни, як «адміністративний вплив», «спеціальні засоби впливу» тощо, які не слід отожднювати. Наприклад, у Законі «Про Службу безпеки України» використано такі поняття, як «профілактика правопорушень у сфері державної безпеки» (ч. 8, ст. 24), «заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення» (ч. 4, ст. 25) [4; 1992. – №27. – Ст. 382]; у Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність» – «засоби фізичного впливу», «спеціальні засоби» (ч. 18, ст. 8) [4; 1992. – №22. – Ст. 303]. Іншими словами, тлумачення терміна «адміністративний примус» зустрічається лише на доктринальному рівні, а для чинного законодавства характерно наявність указівок на конкретні адміністративно-примусові заходи за браком їх дефініції.

Адміністративний примус завжди відрізнявся серед інших видів державного примусу питомою вагою, високою мобільністю і здатністю адаптуватися до конкретних умов і потреб держави та права, що й зумовлювало підвищену зацікавленість учених-адміністративістів до поглибленого вивчення його потенціалу. Ще в XIX столітті І.Т. Тарасов та І.В. Андріївський трактували його як крайній захід, наданий виконавчій владі для застосування його у своїй діяльності [8, с. 94].

У роботах науковців першої половини XX ст. адміністративний примус розглядався як різновид державно-правового примусу, використання якого було пов'язано з протиправними, антигромадськими діями. Наприклад, О.М. Якуба визначала його як примус, що застосовується безпосередньо уповноваженими на те органами державного управління або громадськими організаціями у формі адміністративних стягнень або в інших заходах адміністративного впливу [12, с. 157]; Л.Л. Попов – як метод державного впливу суспільства або держави на свідомість і поведінку особи, яка вчинила адміністративний проступок [10, с. 40-49].

У працях правознавців 50-90 років з'являються більш

досконалі формулювання адміністративного примусу. Так М.І. Єропкін та О.П. Ключніченко тлумачать останній як застосування органами державного управління, судами, а в деяких випадках делегування відповідних державно-владних повноважень і громадськими організаціями встановлених законодавством заходів психічного або фізичного впливу, що полягають у примушуванні громадян і посадових осіб виконувати юридичні обов'язки з метою припинення протиправних діянь, притягнення порушників до відповідальності, забезпечення громадської безпеки [8, с. 100].

Подальший розгляд цього поняття характеризується деталізацією мети його застосування, форм прояву тощо. Наприклад, Г.Г. Забарний, Р.А. Калюжний, О.В. Терещук, В.К. Шкарупа визначають адміністративний примус як засіб забезпечення й охорони правопорядку у сфері державного управління, який виконує каральну роль і полягає у психічному, матеріальному або фізичному впливі на свідомість і поведінку людей [5, с. 90]. Відповідно до точки зору Ю.П. Битяка, В.В. Зуй, А.Т. Комзюка це система заходів психічного або фізичного впливу на свідомість і поведінку людей з метою досягнення чіткого виконання встановлених обов'язків,

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

розвитку суспільних відносин у рамках закону, забезпечення правопорядку й законності [2, с. 14]. Варто погодитися з думкою Н.В. Хорощака, що даний вид примусу доречніше розглядати як адміністративно-правовий механізм охорони й захисту певного кола суспільних відносин [11, с. 16,17].

Незважаючи на багатоманітність трактувань категорії «адміністративний примус» у науковій літературі все ще спостерігається термінологічна плутанина, яка негативно впливає на подальший розвиток адміністративно-правової доктрини й нормотворчу діяльність. Наприклад, непоодинокими є випадки його ототожнення з адміністративним впливом, адміністративними санкціями, адміністративною відповідальністю, адміністративною (виконавчою) владою. Такі ототожнення, вважаємо, є помилковими. Ось чому впливає потреба чіткого розмежування зазначених понять, оскільки це необхідно і для правильного розуміння адміністративного примусу, що застосовується у розглядуваній сфері. Так, *адміністративний вплив* є лише одним із спонукань, мотивів поведінки, що діють стихійно, вони не включають моменту усвідомлення [6, с. 131]. Що стосується *адміністративно-правових санкцій* (у розумінні

адміністративних стягнень), то це лише одна із складників адміністративного примусу; співвідносяться ж вони як частина й ціле. Крім того, застосування таких санкцій завжди пов'язано з правопорушенням, тоді як заходи примусу застосовуються до суб'єктів правовідносин і без наявності у їх діях складу правопорушення, наприклад, з метою профілактики й попередження їх учинення [3, с. 61].

Не треба ототожнювати адміністративний примус та *адміністративну відповідальність*, що іноді простежується в працях деяких адміністративістів. Остання – це різновид юридичної відповідальності, відносини, які виникають між органами виконавчої влади й фізичними та юридичними особами з приводу вчинення ними передбачених законодавством протиправних діянь і які полягають у застосуванні до винних осіб відповідних стягнень [9, с. 34]. Інакше кажучи, «адміністративна відповідальність» – поняття, за змістом значно ширше адміністративного примусу. До того ж, адміністративні стягнення, як її прояв, є лише одним із складників адміністративного примусу.

Що стосується питання розмежування адміністративного примусу й *адміністративної влади*, зазначимо, що перший

виступає методом реалізації відповідної влади як ознаки держави в цілому [6, с. 49].

Проаналізувавши загальні характеристики адміністративного примусу, на підставі викладеного можемо запропонувати використовувати в сучасній юридичній науці, а в подальшому й у чинному законодавстві України вираз «адміністративний примус у сфері державної безпеки» і закріпити його визначення в такому формулюванні: *адміністративний примус у сфері забезпечення державної безпеки* – це діяльність уповноважених органів (Служби безпеки України, Управління державної охорони та служби охорони об'єктів при МВС України, інших органів, відповідальних за стан державної безпеки, судів) щодо офіційного застосування стосовно фізичних та юридичних осіб незалежно від їх волі та бажання комплексу заходів у виді моральних, особистих, майнових, немайнових, організаційних обмежень прав, свобод, законних інтересів з метою профілактики, припинення протиправних діянь, притягнення винних осіб до відповідальності, попередження й ліквідації загроз державній безпеці.

Зазначимо, що під *заходами адміністративного примусу у сфері державної безпеки*

розуміється сукупність заходів офіційного впливу спеціально уповноважених на те органів до фізичних та юридичних осіб незалежно від волі й бажання останніх у виді моральних, особистих, майнових, немайнових, організаційних обмежень їх прав, свобод, законних інтересів з метою профілактики, попередження та припинення вчинення протиправних діянь, забезпечення законності, правопорядку й безпеки держави, а також упередження й ліквідації загроз останній.

Як слушно вказує Т.О. Коломоєць, адміністративний примус є об'єктивно необхідним методом, цілеспрямованим способом поведінки, набором певних дій і засобів, які повторюються і сприяють вирішенню завдань соціального й державного управління, застосовується на базі переконання при реалізації виконавчо-розпорядчої діяльності держави [8, с. 103]. Оскільки одним з основних завдань державного управління є забезпечення державної безпеки, можемо впевнено стверджувати, що вищевказане є ознакою адміністративного примусу у зазначеній сфері як складник державно-правового примусу взагалі.

Отже, даному виду примусу притаманні всі ознаки державного примусу як різновиду

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

адміністративного. Необхідно також зауважити, що завдяки наявності цілої низки специфічних ознак заходи адміністративного примусу, які застосовуються для забезпечення державної безпеки, виділяються як самостійний різновид примусу у сфері державного управління. Для нього характерно:

а) офіційний, державно-владний характер – використання його заходів здійснюється від імені держави уповноваженими на те органами й посадовими особами в процесі їх адміністративно-юрисдикційної діяльності, реалізації владних повноважень. Звідси й відповідний характер примусової діяльності. Тут є сенс погодитися з думкою Д.Н. Бахраха про наявність так званої державної монополії на правовий примус, оскільки тільки держава вправі видавати юридичні норми й застосовувати встановлювані нею санкції. Володіючи спеціальним апаратом примусу, вона має право оперувати примусовими засобами до громадян та організацій, колективних суб'єктів [1, с. 199];

б) правовий характер – заходи адміністративного примусу у сфері державної безпеки здійснюються на підставі й у межах закону і юридично оформлюються. Гарантії законності такої діяльності також закріплені

в чинному законодавстві України;

в) цільова спрямованість – метою застосування таких заходів є забезпечення державної безпеки, попередження, припинення правопорушень у цій сфері, а також притягнення до відповідальності винних осіб;

г) адміністративний примус у зазначеній сфері здійснюється шляхом юрисдикційних, правозастосовчих актів;

д) персоніфікований характер – заходи примусу використовуються лише до конкретного суб'єкта права, серед яких є не лише фізичні, а й юридичні особи, органи державної влади та їх посадовці;

е) відсутність службового підпорядкування між суб'єктами, уповноваженими оперувати адміністративно-примусовими заходами у сфері державної безпеки, і тими щодо яких вони здійснюються;

є) зовнішній примусовий психічний і/або фізичний вплив на свідомість і поведінку певних суб'єктів у цій сфері у виді обмежень особистого, організаційного й майнового характеру;

ж) особливий адміністративно-процесуальний режим використання заходів адміністративного примусу в межах спеціального провадження;

з) специфічна юридична природа підстав його застосу-

вання: (а) вчинення особою адміністративного правопорушення; (б) настання особливих умов, передбачених законодавством, за яких ці заходи використовуються для попередження виникнення загрози державній безпеці, їх локалізації;

и) переважно позасудовий характер оперування заходами адміністративного примусу. Коло суб'єктів, уповноважених їх застосовувати, чітко окреслені в законодавстві. Насамперед до них відносять Службу безпеки України, яка є органом спеціального призначення, та її підрозділи. Останнім часом спостерігається збільшення випадків і судового порядку використання цих заходів.

Отже, проаналізувавши адміністративно-правову думку, можемо стверджувати що адміністративний примус у сфері державної безпеки застосовується як засіб забезпечення останньої, її охорони від різноманітних загроз. Поряд із функцією покарання за вже вчинене правопорушення, ним оперують і з метою припинення й попередження порушень законності. У такому розумінні його покликання – забезпечення державної безпеки України.

Визначення сутності, властивостей адміністративного примусу у цій сфері, його зовнішніх форм прояву, класифікаційного

поділу на види, специфіки процесуального режиму та процедури застосування уповноваженими органами, розробка аргументованих пропозицій і рекомендацій по вдосконаленню відповідного законодавства, узагальнення результатів практики його використання матимуть не тільки теоретичне, а й велике практичне значення.

Звертаємо увагу, що, на відміну від інших органів (МВС, ДПА, тощо), які використовують заходи адміністративного примусу в певній сфері державного управління, органи Служби безпеки не наділені достатнім спектром повноважень для запобігання і профілактики правопорушень у своїй діяльності. Тому вважаємо за доцільне й у подальшому досліджувати цю проблему, розроблювати рекомендації з питань розширення компетенції органів державної безпеки шляхом внесення змін і доповнень у відповідні законодавчі акти, зокрема, до Закону «Про Службу безпеки України», Кодексу України про адміністративні правопорушення. Крім того, зазначимо, що на сьогодні існує сенс прийняти єдиний нормативно-правовий акт, який регламентував би детальний процедурний порядок застосування заходів адміністративного примусу, у тому числі й органами Служби безпеки України.



## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

**Список літератури:** 1. *Бахрах Д.Н.* Административное право: Учебник для вузов. – М.: Изд-во БЕК, 1997. – 368 с. 2. *Битяк Ю.П., Зуй В.В., Комзюк А.Т.* Переконання і примус у державному управлінні. Адміністративна відповідальність: Конспект лекцій. – Х.: Харків. юрид. акад., 1994. – 34 с. 3. *Веремеенко И.И.* Административно-правовые санкции. – М.: Юрид. лит., 1975. – 192 с. 4. Відомості Верховної Ради України. 5. *Забарний Г.Г., Калюжний Р.А., Терещук О.В., Шкарупа В.К.* Адміністративне право України: Посіб. для підготовки до іспитів. – К.: Вид. Паливода А.В., 2001. – 194 с. 6. *Комзюк А.Т.* Державно-владний аспект адміністративного примусу // Вісн. акад. прав. наук України. – 2002. – №4(23) – С. 129-137. 7. *Комзюк А.Т.* Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації. – Х.: Нац. ун-т внутр. справ, 2002. – 336 с. 8. *Коломоєць Т.О.* Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації. – Запоріжжя: Поліграф, 2004. – 404 с. 9. *Лук'янець Д.М.* Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку. – К.: ІДП НАН України, 2001. – 220 с. 10. *Попов Л.Л., Шергин А.П.* Классификация мер административного принуждения // Известия вузов: Правоведение. – 1970. – №5. – С. 40-49. 11. *Хорощак Н.В.* Адміністративні стягнення за законодавством України. – К.: ІДП НАН України, 2004. – 172 с. 12. *Якуба О.М.* Административная ответственность. – Киев: Вища шк., 1975. – 232 с.

*Надійшла до редакції 02.10.2008р.*