

## **PRINCIPLES OF ACTIVITY OF ALLOWING SYSTEM BODIES**

**Martynovskiy V.V.**

The article is devoted to the complex analysis and definition of an essence of activity principles of allowing system bodies. The author considers general-theoretical, particular principles and principles of allowing system of Ukraine that are fixed in the legislation. Results of research of legal regulation of the allowing system bodies activity in Ukraine are given.

*Key words:* allowing system, body of allowing system, allowing activity, principles, legality, control.

*Надійшла до редакції 18.01.2011 р.*

**УДК 342**

**Л.П. Коваленко**, канд. юрид. наук, доцент  
*Національний університет «Юридична академія  
України імені Ярослава Мудрого», м. Харків*

## **ПРОБЛЕМИ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ТА КЛАСИФІКАЦІЇ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ, ЗАСТОСОВУВАНИХ ПРИРОДООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ**

Уявлення про поняття «адміністративний примус», його типологію й види, що склалися останнім часом, є результатом численних досліджень таких учених-адміністративістів, як, Ю.П. Битяк, М.І. Єропкін, Д.М. Бахрах, Л.М. Розін, В.А. Юсупов [Див.: 2,4,8,10] та ін. Разом із тим проблема класифікації цієї правової категорії так і не одержала однозначного вирішення у відповідних публікаціях, незважаючи на велике практичне і теоретичне значення наукових робіт зазначених правників. Чітка ж класифікація необхідна перш за все для з'ясування сутності різноманітних заходів примусу,

що застосовуються органами виконавчої влади, в тому числі природоохоронними, для усвідомлення їх мети, правового потенціалу, співвідношення і взаємодії. Крім того, вона дозволяє окреслити типи й види конкретних заходів примусу шляхом їх диференціації з метою їх подальшого вивчення.

Однак перш ніж класифікувати заходи адміністративного примусу, необхідно їх систематизувати, тобто визначити, які саме з них належать до нього. Спробуємо вирішити це завдання щодо адміністративно-примусових заходів, застосування яких належить до компетенції

природоохоронних органів. Ще раз наголосимо, що в законодавстві жоден захід не визначається як примусовий. Ось чому, відносячи той чи інший захід до числа адміністративно-примусових, треба, на нашу думку, виходити з наступного: (1) цей захід використовується в державному управлінні для охорони суспільних відносин, що виникають у цій сфері державної діяльності; (2) його застосовують з метою охорони природи, тобто попередження або припинення правопорушень у природоохоронній царині або притягнення винних до відповідальності (як правило, адміністративної); (3) оперують цим заходом саме в примусовому порядку, незалежно від волі й бажання суб'єкта, до якого він застосовується, як правило, з можливістю використання для його реалізації інших примусових заходів; (4) він застосовується до осіб, не підпорядкованих природоохоронному органу чи посадовцеві, який його використовує; (5) підстави й порядок вжиття цього заходу встановлено адміністративно-правовими нормами.

Повноваження природоохоронних органів, у тому числі щодо застосування різних примусових заходів, визначені Законами України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про екологічну мережу», «Про

відходи», «Про державну геологічну службу», «Про державний контроль за використанням та охороною земель» та ін. Аналізуючи норми цих правових актів і враховуючи зазначені ознаки адміністративно-примусових заходів, до них відносимо: (1) вимогу припинити протиправну поведінку, (2) перевірку документів, (3) внесення приписів про усунення причин правопорушень у галузі екології, (4) припинення робіт і заборона експлуатації механізмів, (5) попередження, (6) штраф, (7) особистий огляд, (8) огляд речей, вантажів, багажу, транспортних засобів, мисливської зброї, різних об'єктів тощо, (9) вилучення речей і документів, (10) накладення адміністративних стягнень, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення та законами, (11) відвідування підприємств, установ і організацій, (12) входження на земельні ділянки, в приміщення юридичних і фізичних осіб, (13) внесення подання до державних органів, підприємств, установ, організацій, посадових осіб про необхідність усунення причин та умов, що сприяли вчиненню правопорушень у царині охорони природи, (14) тимчасове обмеження доступу громадян на окремі ділянки місцевості чи об'єкти з метою запобігання охорони здоров'я громадян і природи (блокування

районів місцевості, окремих споруд та об'єктів), (15) зупинення і припинення діяльності об'єктів дозвільної системи тощо.

Як видно із наведеного переліку, заходи адміністративного примусу суттєво відрізняються один від одного, що дозволяє здійснити їх наукову класифікацію. Необхідно підкреслити, що питання класифікації таких заходів було й залишається одним з найбільш дискусійних у науковій і навчальній юридичній літературі. У 40-х і в першій половині 50-х років ХХ ст. панівною була двоскладова класифікація, за якою всі ці заходи поділялися на заходи адміністративного стягнення й адміністративно-запобіжні. Її недосконалість полягала в описовому характері й неоднорідності заходів другої класифікаційної групи. Попри всю різноманітність позицій у ставленні вчених до цих 2-х груп заходів, адміністративісти були одностайні в тому, що адміністративне стягнення застосовується лише для покарання винних у вчиненні адміністративного проступку, а адміністративно-запобіжні – для запобігання правопорушенням або їх припинення. Уже із цього видно, що друга група заходів неоднорідна, що й переконливо довели подальші дослідження.

Першим на неоднорідність адміністративно-запобіжних заходів звернув увагу М.І. Єропкін

[5, с. 60-68], згодом його думку підтримало чимало дослідників. В основу класифікації заходів адміністративного примусу науковець поклав потрійну мету їх застосування: а) запобігання правопорушенням у галузі охорони природи й недопущення утворення певної протиправної ситуації; б) припинення розпочатого або вже вчиненого протиправного діяння й забезпечення провадження в справах про адміністративні проступки в цій сфері; в) покарання осіб, які вчинили такі правопорушення. Відповідно до потрійного призначення заходи адміністративного примусу були поділені теж на три групи: адміністративно-запобіжні, адміністративного припинення й адміністративного стягнення. Класифікація, запропонована М.І.Єропкіним, часто зазнавала критики, але це не завадило їй зберегти свою актуальність до сьогодні.

Подальші дослідження проблем адміністративного примусу не усунули дискусійних питань щодо його класифікації й не допомогли формуванню єдності поглядів адміністративістів як на саму систему, так і на підстави їх диференціації. На даний час існують різні точки зору стосовно як кількості видів цих заходів, так і назв окремих їх груп.

Наприклад Д.М. Бахрах поділяє заходи адміністративного примусу на 3 види: ад-

міністративно-відновлювальні, адміністративного припинення і адміністративного стягнення [3, с. 59-64.]. Але в окремих публікаціях він вирізняє ще й 4-й вид – заходи адміністративно-процесуального забезпечення (примусу). В.К. Шкарупа переконує, що для діючої правової системи характерні такі основні види державного примусу, як заходи (а) припинення (процесуального забезпечення), (б) попередження, (в) правовідновлення, (г) юридичної відповідальності. Проте надалі в деяких працях заходи правовідновлення він не виділяє.

Оригінальну диференціацію заходів адміністративного примусу запропонував Л.М. Розін. Критерієм класифікації, на його думку, є мета застосування останніх, відповідно до якої вчений називає 5 видів адміністративного примусу: а) адміністративні стягнення, що застосовуються з метою покарання правопорушника; б) заходи адміністративного припинення, які використовуються для припинення вчинюваних правопорушень; в) заходи процесуального примусу, що дозволяють установити факт правопорушення й особу порушника, скласти необхідні процесуальні документи; г) поновлювальні, призначені для поновлення порушеного правопорядку чи прав громадян;

д) адміністративно-примусові, якими оперують з метою попередження правопорушень [9, с. 182-189].

Ю.П. Битяк відзначає, що логічно застосувати спочатку заходи адміністративного запобігання (попередження), потім – припинення правопорушень, і лише тоді заходи адміністративного стягнення [4, с. 158]. Такої ж класифікації дотримуються Л.В. Коваль [7, с. 94], Ківалов С.В., Біла Л.Р. [6, с. 41] й Є.В. Додін. На думку Ю.П. Битяка, призначення заходів адміністративного примусу свідчить про їх різноманітність і дозволяє доцільно варіювати ними, поєднувати їх з іншими заходами державного впливу. Відповідно до цього правознавець поділяє їх на 3 групи. Це заходи: (а) адміністративно-запобігання (адміністративно-попереджувальні) (приміром, перевірка документів, огляд особистий, речей, внесення подання про усунення причин правопорушень тощо); (б) адміністративного припинення (вилучення речей і документів та ін.); (в) адміністративного стягнення (попередження, штраф, позбавлення спеціального права тощо) [4, с. 111, 112].

Дещо своєрідно визначає види адміністративного примусу В.К. Колпаков. Він також поділяє їх на 3 групи, але назви їх формулює оригінальні – як заходи

(а) адміністративного попередження, (б) запобіжні адміністративні й (в) заходи відповідальності за порушення нормативно-правових положень [8, с. 198].

Цікаву, певною мірою об'єднуючу класифікацію заходів адміністративного примусу запропонували В.М. Манохін і Ю.С. Адушкін. Вони вирізняють запобіжні заходи (контрольно-профілактичні, спрямовані на виявлення правопорушень, і особливі, що мають за мету забезпечити особливу, виняткову державну або громадську необхідність) і правові санкції, до яких відносять заходи припинення, процесуального забезпечення, правовідновлювальні й заходи покарання (або стягнення) [1, с. 17, 18.].

Отже, ми навели основні точки зору, які домінують в адміністративно-правовій літературі щодо видів адміністративного примусу. Правда, тут ідеться про адміністративний примус взагалі, але види примусу, якими оперують природоохоронні органи, майже нічим від них не відрізняються. І все ж таки залишається відкритим питання, яка точка зору найпереконливіша? Щоб відповісти на нього, здійснимо власну спробу диференціювати ці заходи.

Перш за все в основу класифікації заходів адміністративного примусу належить покласти

усталені функціональні зв'язки, вимоги логічної впорядкованості складників системи, чітке системно-структурне їх співвідношення. Дослідження сталих внутрішніх зв'язків, що існують в логічній системі «адміністративний примус», доцільно здійснити за допомогою інструментарію наукової класифікації. Зазначимо, що класифікація (лат. *classis* «розряд» + *facere* «робити, розкладати») як процес первісно за своєю суттю внутрішньо запрограмована на позначення 2-х категорій дій: по-перше, процесу розкладання на класи, по-друге, результату цього процесу – визначення системи співвідрядних понять (класів, об'єктів) якоїсь галузі знань. Додатково використаємо точку зору В.А. Юсупова, який пропонує в основу класифікацій правозастосовних актів включати такі 4 правила поділу обсягу поняття, як-то: а) наявність однієї й тієї ж підстави; б) рівність обсягу всіх членів класифікації обсягу класу, що диференціюється; в) необхідність взаємного виключення одне одним окремих членів класифікації; г) логічна безперервність поділу на підкласи [10, с. 111].

Правильним, на нашу думку, є підхід до класифікації аналізованих заходів не тільки з урахуванням мети і способу забезпечення правопорядку, а й правових чинників, які в сукуп-

ності можуть становити критерій для більш детальної їх диференціації. У зв'язку із цим вважаємо, що під час розроблення критеріїв класифікації заходів адміністративного примусу в царині охорони природи треба враховувати всі обставини, пов'язані з правовою регламентацією підстав, умов, порядку й кінцевої мети їх застосування. Звідси впливає класифікація розглянутих заходів за більш широким колом ознак: а) за способом забезпечення правопорядку; б) за метою використання; в) за фактичними підставами застосування; г) за правовими наслідками використання; д) за процесуальними особливостями здійснення тощо. За своїм значенням вони нерівнозначні, але в сукупності дають підстави для чіткого відмежування різних заходів адміністративного примусу один від одного.

Відповідно до цього досліджувані заходи, якими оперують природоохоронні органи, можна поділити на 3 групи: (а) спрямовані на попередження правопорушень (їх точніше буде назвати адміністративно-запобіжними), (б) застосуванням яких досягається припинення протиправної поведінки (заходи адміністративного припинення), (в) адміністративної відповідальності (адміністративного стягнення). На наше переконання, така

диференціація найбільш чітко віддзеркалює правоохоронне призначення адміністративного примусу, види якого застосовують органи охорони природи.

Заперечення Д.М.Бахраха проти існування адміністративно-запобіжних заходів, які він зараховує до заборон (норм права), оскільки їх звернено не до окремої особи, а до всіх (або багатьох) громадян, ґрунтується на тому, що загальні заборони, на думку вченого, не викликають конкретних правовідносин, але ж поза них не може бути й примусу [3, с. 13.]. Таку позицію не можна визнати беззаперечною, тому що адміністративно-запобіжні заходи можуть застосовуватися як до груп громадян, так і до окремих осіб (наприклад, перевірка документів тощо).

Погляди дослідників адміністративного примусу на існування заходів адміністративно-відновлювальних неоднозначні. Найпоспідовнішим прихильником функціонування зазначеного виду заходів адміністративного примусу є Д.М. Бахрах. До останніх часто зараховуються заходи припинення, оскільки вони часто використовуються для ліквідації шкідливих наслідків, заподіяних правопорушенням, і відновлення порушеного правопорядку.

У юридичній літературі висловлені серйозні заперечення проти віднесення зазначених за-

ходів до правовідновлювальних. З нашої точки зору, варто визнати більш переконливою позицію тих правників, які вважають, що правовідновлення як основна мета адміністративному примусу не властиве. Аналіз цих заходів показує, що до них віднесено різногалузеві заходи примусу – цивільно-правові, фінансово-правові, кримінально-процесуальні, тому адміністративним примусом їх вважати не можна.

Деякі вчені-адміністративісти висловлюють думку про існування ще однієї самостійної групи заходів адміністративного примусу – заходів адміністративно-процесуального забезпечення (примусу). Не вдаючись до їх детального аналізу, вважаємо за необхідне зазначити, що така група заходів примусу реально існує, але вона є одним з видів заходів припинення, а не примусу взагалі. Інакше кажучи, якщо визначати місце заходів адміністративно-процесуального забезпечення в системі адміністративного примусу, можна констатувати, що це не вид примусу, а його підвид. До того ж слід звернути увагу на дещо некоректне оперування в цьому випадку категорією «адміністративно-процесуальне забезпечення». Цим автори ніби ототожнюють адміністративний процес із провадженням у справах про адміністративні пра-

впорушення у сфері охорони природи, з чим ми не можемо погодитись. Адміністративний процес складає велика кількість проваджень, у тому числі й щодо застосування заходів адміністративно-запобіжних, адміністративного припинення й провадження у справах про адміністративні правопорушення в галузі охорони природи. Отже, адміністративно-процесуальними є всі заходи адміністративного примусу, оскільки діяльність щодо їх застосування і є адміністративним процесом.

Що ж стосується визначення видів адміністративного примусу В.К. Колпаковим, зауважимо, що перші 2 групи правознавцем названо практично однаково – «заходи адміністративного попередження» і «запобіжні адміністративні заходи»: адже терміни «попередження» і «запобігання» є синонімічними, а запобіжні заходи можна теж назвати попереджувальними (або профілактичними). Назва ж останнього виду примусу – «заходи відповідальності за порушення нормативно-правових положень» – взагалі не має ніяких меж, по суті, це те ж саме, що і «юридична відповідальність».

Як уже зазначалося, на сьогодні більшість вітчизняних адміністративістів підтримує поділ заходів адміністративного примусу на заходи запобігання,

припинення і стягнення. Відповідні дискусії часто викликає віднесення того чи іншого конкретного заходу до однієї з перших 2-х груп (види адміністративних стягнень, визначені законодавством). Спробуємо сформулювати свою позицію щодо цього питання без звернення до аналізу відмінних точок зору, про що авторка статті вестиме мову в наступних публікаціях.

Адміністративно-запобіжними в правовій літературі визнаються заходи, що дозволяють виявляти правопорушення, не допускати їх у майбутньому, забезпечувати охорону природи за різних надзвичайних обставин. До заходів цієї групи, які застосовують природоохоронні органи, вважаємо, слід віднести: (1) перевірку документів; (2) огляд – особистий і огляд речей, вантажів, багажу, транспортних засобів, різних об'єктів; (3) безперешкодне відвідування підприємств, установ та організацій; (4) вільне входження на земельні ділянки, в приміщення громадян, юридичних осіб; (5) внесення подань у державні (недержавні) органи, підприємства, установи, організації, посадовим особам про необхідність усунення причин та умов, що сприяли вчиненню правопо-

рушень; (6) тимчасове обмеження доступу громадян на окремі ділянки місцевості й об'єкти (блокування районів місцевості, окремих споруд та об'єктів); (7) використання засобів зв'язку, що належать підприємствам, установам чи організаціям.

Заходи адміністративного припинення – це засоби примусового переривання (припинення) протиправних діянь. До них, на наше переконання, треба включити: (1) вимогу припинити протиправну поведінку; (2) доставку порушника; (3) особистий огляд і огляд речей; (4) вилучення речей і документів; (5) зупинення і припинення діяльності об'єктів дозвільної системи.

Що стосується адміністративних стягнень, то природоохоронні органи в даний час мають право застосовувати тільки 3 їх види – попередження, позбавлення спеціального права (приміром, права полювання) і штраф.

На закінчення зауважимо, що наведена класифікація, як і будь-яка взагалі, є дещо умовною. Її мета – якнайповніше з'ясувати сутність тих чи інших заходів адміністративного примусу, підстав і порядку їх застосування природоохоронними органами України.



**Список літератури:** 1. Административная ответственность в СССР / Под ред. *В.М. Ма-нохина* и *Ю.С. Адушкина*. – Саратов: Саратов. ун-т, 1988. – 256 с. 2. Адміністративне право: Підручник/За заг. Ред. *Ю.П. Битяка*. – Х.: Право, 2010. – 506 с. 3. *Бахрах Д.Н.* Административно-процессуальное принуждение // Известия вузов: Правоведение. – 1989. – № 4. – С. 59-64. 4. Битяк Ю.П., Зуй В.В. Административное право: Заг. ч.: Конспект лекцій. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 1996. 5. *Еропкин М.И.* О классификации мер административного принуждения // Вопр. админ. права на совр. этапе. – М.: Юристь, 1963. – 210 с. 6. *Ківалов С.В., Біла Л.Р.* Адміністративне право України: Навч.-метод. посіб. – О.: Юрид. літ., – 2002. – 312 с. 7. *Коваль Л.В.* Адміністративне право України.: Заг. ч.: Курс лекцій. – К.: Основи, 1994. – 154 с. 8. *Колпаков В.К.* Адміністративне право України: Підруч. – К.: Юрінком Інтер, 2003. 9. *Розин Л.М.* Проблемы классификации мер административного принуждения // Управление и право. – 1982. – Вып.7. – С. 182-186. 10. *Юсупов В.А.* Правоприменительная деятельность органов управления. – М.: Юристь, 1979. – 508 с.

## **ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМАТИЗАЦИИ И КЛАССИФИКАЦИИ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ, ПРИМЕНЯЕМЫХ ПРИРОДООХРАНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ** **Коваленко Л.П.**

Статью посвящено теоретическим и практическим проблемам охраны окружающей природной среды мерами административного принуждения, которые используют в своей деятельности природоохранные органы. Комплексно исследуются проблемы каждого вида административного принуждения, что позволило раскрыть их правовую природу, обосновывается классификация мер административного принуждения в области охраны окружающей природной среды, формулируются предложения и рекомендации, направленные на усовершенствование законодательства и практики применения административного принуждения природоохранными органами.

*Ключевые слова:* административно-правовые меры, административное принуждение, административное правонарушение в сфере охраны окружающей природной среды, меры административного предупреждения, меры административного пресечения правонарушений, административные взыскания.

## **PROBLEMS OF SYSTEMATIZATION AND CLASSIFICATION OF MEASURES OF ADMINISTRATIVE ENFORCEMENT, APPLIED BY NATURE PROTECTION BODIES** **Kovalenko L.P.**

The Article is devoted to theoretical and practical problem of environment protection by administrative enforcement, which use nature protection organs in its activity. Problems of each type of the administrative enforcement that has allowed to reveal their legal nature are researched, categorization of the measures of the administrative enforcement in the field of environment protection is proved suggestions and recommendations, directed at improvement of legislation and practice of using of the administrative enforcement by nature protection organs.

*Key words:* administrative-legal measures, administrative enforcement, administrative offense in field of environmental protection, measures of the administrative prevention, measures of administrative intersection of offenses, administrative recovery.

*Надійшла до редакції 14.01.2011 р.*