

УДК 342.925:35.08(477)

О. Р. Трещова, суддя Окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим

До проблеми класифікації форм державного примусу в адміністративному судочинстві

У чинних положеннях Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАС України) є достатньо різноманітних способів й прийомів правового реагування на порушення процесуальних норм, на факти нехтування учасниками цього виду судочинства принципом добросовісної реалізації своїх процесуальних прав та виконання обов'язків. Тому з метою підвищення ефективності та забезпечення обґрунтованості застосування заходів державного примусу в адміністративному судочинстві, формулювання рекомендацій для удосконалення їх конкретних видів звернемося до питань наукового упорядкування цього об'єкта дослідження, його класифікації на певні форми (групи). Розгляд зазначеної проблематики становить мету цієї статті.

В юридичній науці мають місце різноманітні підходи до класифікації форм державного примусу. Разом з тим найбільшого поширення набула класифікація заходів держав-

ного примусу за ознакою мети їх застосування. Як зазначає А. Т. Комзюк, такий поділ найбільш чітко відображає правохоронне призначення примусу¹.

Поділ заходів державного примусу на певні групи (форми) залежно від їх цільової спрямованості (мети застосування) є поширеним не лише на рівні галузевих публічно-правових наук, а і в теорії права. Так, відомий представник загальнотеоретичної науки С. С. Алексеев зазначає, що державний примус переслідує різні цілі в процесі правового регулювання. У зв'язку із цим вчений окрім юридичної відповідальності вказує на існування таких заходів державного примусу, як міри захисту суб'єктивних прав, заходи припинення, заходи виховного впливу, заходи медичного характеру і реквізиція².

Однак найбільш розроблене питання поділу примусових заходів за ознакою мети їх застосування в адміністративно-правовій науці. Цю класифікацію в 60-х роках ХХ століття запропонував проф. М. І. Єропкін, коли виокремив за цільовою спрямованістю три групи примусових заходів: адміністративно-запобіжні заходи, заходи адміністративного припинення і адміністративні стягнення³. У наш час такого підходу до класифікації державно-примусових заходів дотримується переважна більшість українських вчених-адміністративістів, зокрема Ю. П. Битяк та В. В. Зуй⁴, О. М. Бандурка⁵,

¹ Адміністративне право України : академічний курс: підручник : у 2 т. – Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: Юридична думка, 2007. – С. 419.

² Теория государства и права : учебник для юрид. вузов и ф-тов / под ред. проф. С. С. Алексеева. – М.: Норма, 2005. – С. 384.

³ Єропкин М. И. О классификации мер административного принуждения / М. И. Єропкин // Вопросы административного права на современном этапе. – М.: Госюриздат, 1963. – С. 60–68.

⁴ Адміністративне право України. Конспект лекцій / Битяк Ю. П., Зуй В. В. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 1996. – С. 78.

⁵ Бандурка О. М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Олександр Маркович Бандурка. – Х., 1994. – С. 18–19.

Є. В. Додін¹, Л. В. Коваль², В. К. Колпаков³, А. Т. Комзюк⁴ та інші науковці.

Наведена «триланкова» класифікація заходів адміністративного примусу, яка стала класичною в адміністративно-правовій науці, як зазначає Т. О. Коломоєць, є досить логічною, оскільки спочатку на практиці вживаються заходи запобігання, потім заходи припинення правопорушень і лише тоді, коли вони не досягли своєї мети і особа вчинила адміністративний проступок, до неї можуть бути застосовані адміністративні стягнення⁵.

Між тим формулювання цією відомою сучасною українською представницею науки адміністративного права зазначеного висновку не завадило їй приєднатися до думки вчених, які дотримуються погляду про необхідність поділу державно-примусових заходів в адміністративно-правовій сфері на дві групи: примусові заходи, пов'язані і не пов'язані із вчиненням правопорушень (відповідальністю)⁶. Разом з тим, очевидно, що такий підхід до класифікації заходів державного примусу є неприйнятним для сфери адміністративного судочинства. Це пояснюється тим, що в адміністративному судовому процесі, на відміну від сфери виконавчо-розпорядчої діяльності, не має місця застосування державно-примусових заходів у профілактичних цілях, не у зв'язку із вчиненням правопорушень (з метою запобігання настанню шкоди населенню, надзвичайних ситу-

¹ Акты санкционированного вмешательства в сфере торгового мореплавания : учеб. пособие / Е. В. Додин, В. В. Серафимов. – Одесса : Юрид. лит., 2001. – С. 112, 138.

² Адміністративне право : курс лекцій: [для студентів юрид. вузів та фак.] / Л. В. Коваль. – К. : Вентурі, 1996. – С. 116–121.

³ Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – С. 198.

⁴ Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації / А. Т. Комзюк ; МВС України ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2002. – С. 45–46.

⁵ Коломоєць Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації / Т. О. Коломоєць ; Запоріж. держ. ун-т. – Запоріжжя: Поліграф, 2004. – С. 124.

⁶ Там само. – С. 140.

ацій, їх ліквідації тощо). В адміністративно-процесуальній судовій сфері державно-примусові заходи завжди застосовуються для реагування на факти процесуальних правопорушень, зловживань суб'єктивними процесуальними правами учасниками цього виду правосуддя, їх попередження, а також для відновлення порушених прав та створення умов для реалізації законних інтересів іншими особами, які беруть участь у справах адміністративної юрисдикції. У зв'язку із цим запровадження вказаного «дволанкового» підходу не дасть змоги типізувати все різноманіття розрахованих на протидію адміністративно-процесуальним правопорушенням державно-примусових заходів, тобто вирішити завдання їх класифікації.

В адміністративно-правовій науці має місце й універсальний поділ на чотири групи заходів адміністративного примусу без окремого виділення серед них заходів процесуального характеру. Так, українським вченим-юристом В. К. Шкарупою свого часу пропонувався такий підхід до вирішення зазначеного питання. Ним виділялися такі форми цих заходів: а) попередження; б) припинення; в) відповідальність; г) відновлення порушених прав. Тобто одним із заходів адміністративного примусу додатково до тих видів адміністративно-примусових заходів, які входять до змісту класичної «потрійної» класифікації, цим вченим були названі відновлювальні заходи (нарахування пені; стягнення витрат, пов'язаних із провадженням (на проведення огляду, експертиз, виклик свідків) тощо)¹. Існування в адміністративно-правовій сфері відновлювальних державно-правових заходів визнають й інші представники теорії адміністративного права, а саме Р. А. Калюжний², К. С. Бельський³ та ряд інших вчених.

¹ Шкарупа В. К. Доказування та докази в адміністративно-примусовій діяльності органів внутрішніх справ (міліції) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Віктор Костянтинів Шкарупа. – О., 1996. – С. 6.

² Адміністративне право України : навч. посібник / Г. Г. Забарний, Р. А. Калюжний та ін. – К.: Паливода, 2003. – С. 96.

³ Бельський К. С. К вопросу о прямом административном принуждении / К. С. Бельський // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы : сб. ст. – М., ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. – С. 233.

Відновлювальні заходи в загальній теорії права іменують ще заходами захисту. Так, С. М. Кожевников у 1973 р. сформулював такий підхід до структурування видів (форм) державного примусу: 1) заходи попередження, спрямовані на запобігання правопорушенням чи їх негативним наслідкам; 2) заходи припинення, які передбачають переривання триваючого правопорушення; 3) заходи захисту суб'єктивних прав; 4) заходи юридичної відповідальності. При цьому вчений пояснив мету застосування заходів захисту суб'єктивних прав, зокрема вказавши, що вони «переслідують в основному поновлювальні право цілі, спрямовуються на усунення негативних наслідків правопорушень. Серед цих заходів були названі: вилучення майна в натурі з тимчасового користування в цивільному праві; визнання акта недійсним в адміністративному праві; стягнення аліментів у сімейному праві; стягнення майнової шкоди в трудовому праві¹.

КАС України передбачає застосування відновлювальних (компенсаційних) заходів до сторін спірних адміністративно-судових правовідносин, зокрема як наслідок вчинення ними зловживань суб'єктивними процесуальними правами, а саме у формі зловмисного використання адміністративної судової процедури (подання необґрунтованого адміністративного позову, заперечення завідомо правомірних позовних вимог) чи окремих процесуальних можливостей, наприклад, пов'язаних із доказуванням обставин у справі (заява таких, які завідомо не матимуть будь-якого суттєвого значення для вирішення спору, клопотань про проведення експертизи, виклик свідків, залучення спеціаліста), а також як наслідок процесуальної бездіяльності (нездійснення індивідуальних суб'єктивних прав у процесі, пов'язаних із захистом своєї позиції) незалежно від причин цього.

Так, у ч. 1 ст. 94 КАС України передбачено, що коли судові рішення ухвалено на користь особи, яка не є суб'єктом владних повноважень, то суд присуджує їй виплату всіх здійснених нею

¹ Кожевников С. Н. О принуждении в правоохранительной деятельности советского государства / С. Н. Кожевников // Проблемы применения советского права. – Свердловск: Свердл. юрид. ин-т, 1973. – Вып. 22. – С. 123.

документально підтверджених витрат (сплаченої суми судового збору; витрат на правову допомогу; витрат, пов'язаних із прибуттям до суду з іншого населеного пункту, і на проживання; витрат на залучення свідків, спеціалістів, перекладачів, проведення судових експертиз; витрат, пов'язаних з проведенням огляду доказів на місці та вчиненням інших дій, необхідних для розгляду справи) з Державного бюджету України (або відповідного місцевого бюджету, якщо стороною був орган місцевого самоврядування, його посадова або службова особа). У разі коли судові рішення ухвалені на користь сторони — суб'єкта владних повноважень, суд присуджує з позивача всі здійснені іншою стороною документально підтверджені витрати, пов'язані із залученням свідків і проведенням експертиз (ч. 2 ст. 94 КАС України).

На наш погляд, зазначена необхідність сплати стороною адміністративного судового процесу матеріальних витрат іншій стороні, які були зроблені остаточною у зв'язку із необхідністю доведення правомірності своєї позиції в адміністративному суді, у разі винесення судового рішення не на її користь, має яскраво виражений відновлювальний (компенсаційний) характер. Однак такого роду «відповідальність», яка може наставати і за відсутності вини відповідної зобов'язаної особи, не має природи цивільно-правового відшкодування. Адже застосування зазначених примусових майнових за змістом заходів передбачено адміністративно-процесуальним законодавством і є наслідком участі відповідної особи в адміністративному судовому процесі, а не в цивільних правовідносинах. Тому є підстави вести мову про можливість виділення в системі державного примусу у сфері адміністративного судочинства, крім трьох форм примусових заходів, які традиційно виокремлюються в адміністративному праві (попередження, припинення і відповідальності), ще й відновлювальних заходів (заходів захисту суб'єктивних процесуальних прав).

Разом з тим для остаточного вирішення цього питання чимале значення може мати звернення до аналізу теоретичних положень відносно класифікації форм державного примусу в інших видах судових юридичних процесів, які ґрунтуються,

як і адміністративне судочинство, на змагальній й диспозитивній основі, зокрема, до відповідних надбань цивільного і господарського процесуального права.

Визначний український вчений-процесуаліст М. Й. Штефан поділяв встановлені в нормах процесуального права наслідки, які настають у разі їх недодержання і порушення (санкції цивільного процесу), на дві групи: заходи захисту та заходи відповідальності. При цьому він вказував на виконання заходами захисту подвійної функції — вони спрямовуються на припинення правопорушень й поновлення порушеного права, забезпечення виконання обов'язку. Крім того, як на сутнісну відмінність цих заходів від заходів відповідальності М. Й. Штефан вказував на те, що вони нових (додаткових) обов'язків на суб'єктів цивільних процесуальних правопорушень не покладають. У зв'язку із цим автором виділялися два види заходів захисту: припинюючі санкції, спрямовані на припинення неправомірних процесуальних дій, а отже, й проти настання правових наслідків, на досягнення яких спрямовані такі дії (відмова в прийнятті заяви до провадження суду (ч. 2 ст. 122 ЦПК України), у прийнятті зустрічного позову (ст. 123 ЦПК України), залишення заяви без руху (статті 121, 297 ЦПК України), попередження (ст. 92 ЦПК України), закриття провадження у справі і залишення заяви без розгляду (статті 201–207 ЦПК України)), і правопоновлюючі санкції, спрямовані на поновлення порушених цивільних процесуальних прав, забезпечення виконання обов'язків шляхом скасування (повного або часткового) незаконних рішень, ухвал суду (статті 307, 336 ЦПК України), поворот виконання (статті 380–382 ЦПК України) тощо¹.

Слід зазначити й те, що цей видатний вчений також писав, що «цивільні процесуальні санкції захисту і відповідальності сприяють запобіганню правопорушенням, але встановлені в ЦПК України такі заходи, як окрема ухвала (стаття 211), забезпечення позову (стаття 151), забезпечення можливих збитків

¹ Цивільне процесуальне право України : академічний курс; підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / М. Й. Штефан. — К.: Концерн «Видавничий Дім "Ін Юре"», 2005. — С. 260–261.

відповідача (стаття 153), попередження (стаття 92), розраховані виключно на запобігання порушенням процесуальних норм, а також шкідливим наслідкам, які можуть настати внаслідок правопорушень¹. А отже, М. Й. Штефаном фактично виокремлювалося три групи заходів цивільного процесуального примусу: а) запобіжні; б) заходи захисту; в) заходи відповідальності. При цьому до групи заходів захисту дослідник включав ті, що виділяються в теорії адміністративного права в окремі форми примусових заходів, припинювальні і поновлювальні процесуальні дії суду.

Три групи заходів процесуального примусу (відповідальності, захисту і превентивні (запобіжні) заходи) виділяє у своєму дисертаційному дослідженні, присвяченому проблемам цивільної процесуальної відповідальності, російський вчений О. Г. Новіков. Так, автор пише, що «заходи процесуальної відповідальності, каральні за своєю природою, переслідують мету забезпечення правильності і своєчасності цивільного судочинства у формі примушення правопорушника до виконання процесуальних приписів у цьому ж процесі. Заходи процесуального захисту спрямовані на поновлення порушеного правопорядку. Застосування цієї групи заходів ліквідує шкоду одразу після виявлення факту вчинення правопорушення. Зміст заходів захисту вміщується в рамки такого, що раніше існував, непорушеного обов'язку. Виникнення нового обтяження чи відмова в захисті суб'єктивного процесуального права характеризують зміст заходів процесуальної відповідальності. Існує також група заходів забезпечення (попередження), які позбавлені елемента покарання, застосовуються, коли відсутнє правопорушення. Вони спрямовані на запобігання несправедливому вирішенню справи»². Отже, видно, що О. Г. Новіковим не називаються такі міри боротьби

¹ Цивільне процесуальне право України : академічний курс; підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / М. Й. Штефан. – К. : Концерн «Видавничий Дім "Ін Юре"», 2005. – С. 262.

² Новіков А. Г. Гражданская процессуальная ответственность : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.15 / Алексей Геннадьевич Новиков. – Саратов, 2002. – С. 12–13.

з правопорушеннями в цивільному процесі, як заходи припинення, і з виконанням їх функцій не пов'язуються навіть заходи захисту (відновлювальні міри), що має місце в інших дослідників зазначених питань.

Спеціально юридичну природу, призначення і сутність заходів захисту в арбітражному процесі, їх місце серед інших державно-примусових заходів, розрахованих на забезпечення належного функціонування цього виду судочинства в Російській Федерації, проаналізував у своїй дисертаційній роботі з відповідною назвою і предметом О. М. Єрмаков. Так, цей дослідник вказує, що «система заходів процесуального примусу в арбітражному процесі включає в себе заходи, спрямовані на припинення протиправної поведінки суб'єктів, поновлення порушеного правопорядку, забезпечення виконання обов'язків і попередження правопорушень»¹. Отже, О. М. Єрмаковим у системі процесуального примусу в арбітражному процесі виділяються чотири окремі групи (форми) примусових заходів: попередження; припинення правопорушень; відповідальності; заходи захисту (поновлення порушеного правопорядку).

Такого ж «чотириланкового» підходу до класифікації заходів державного примусу в цивільному судочинстві дотримується Д. Г. Нохрін².

У загальнотеоретичному аспекті структуру процесуального примусу незалежно від видів судочинства дослідила у своїй дисертаційній роботі, присвяченій проблематиці поняття, підстав і видів процесуальної відповідальності, О. В. Чуклова. В авторефераті до цієї дисертації здобувач зазначила, що «процесуальний примус реалізується у вигляді захисту права, яке включає в себе заходи процесуальної відповідальності, заходи захисту, заходи безпеки і заходи забезпечення. Вони відрізняються одне від іншого певною сукупністю ознак: функціями,

¹ Єрмаков А. Н. Меры защиты в арбитражном процессуальном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.15 / Александр Николаевич Ермаков. – Саратов, 2002. – С. 13–14.

² Нохрин Д. Г. Государственное принуждение в гражданском судопроизводстве / Д. Г. Нохрин. – М. : Волтерс Клувер, 2009. – С. 42–73.

цілями, фактичними підставами, змістом, правовими наслідками. Процесуальна відповідальність посідає самостійне місце у системі процесуального примусу. До неї належать тільки заходи, які мають метою каральний вплив на правопорушника і пов'язані з покладенням на нього додаткових обов'язків, які тягнуть за собою обмеження особистого і (або) майнового характеру. Підставами її застосування є винне вчинення процесуального правопорушення. Основна роль заходів захисту полягає у відновленні порушеного права, а наслідки їх застосування полягають, як правило, у відновленні такого права і припиненні об'єктивно-протиправних діянь, які не є правопорушеннями. Заходи захисту не містять засудження поведінки особи, а ставлять своєю метою поновлення процесуального порядку і примушують до виконання вже існуючого обов'язку. Заходи безпеки застосовуються в цілях захисту життя і здоров'я учасників судочинства і також не містять у собі засудження з боку держави»¹.

Викладене означає, що ця вчена також дотримується «чотириланкового» підходу до класифікації заходів примусу в процесуальній сфері. Однак можна зауважити, що при цьому вона застосовує оригінальні назви окремих груп цього роду заходів. Так, фактично заходи, які застосовуються з метою припинення правопорушень (припинювальні заходи), О. В. Чуклова називає заходами безпеки, а заходи запобігання (попередження) — заходами забезпечення. Але це не заперечує виконуваних зазначеними заходами функцій у сфері охорони процесуального правопорядку, а тому не має суттєвого значення для поділу на окремі групи наявних у цілях забезпечення функціонування судових юридичних процесів державно-примусових заходів. Адже специфічна назва не змінює фактичної суті відповідних форм заходів.

З урахуванням наведеного, а також того, що нормальне функціонування правовідносин у сфері адміністративного судочинства забезпечується не лише процесуальними, а й

¹ Чуклова Е. В. Понятие, основания и виды процессуальной ответственности: теоретический аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Елена Валериевна Чуклова. — Краснодар, 2009. — С. 8, 19.

матеріально-правовими за природою примусовими заходами у формі адміністративної і кримінальної відповідальності, що обумовлює застосування як наслідок відповідних правопорушень у ньому також забезпечувальних вже інших юрисдикційних процесуальних мір (заходів процесуального забезпечення), припинювальних за їх природою, є підстави для поділу усіх існуючих у зазначеній сфері державно-примусових заходів на чотири групи: а) заходи запобігання (попередження) зловживанням суб'єктивними процесуальними правами; б) заходи припинення процесуальних правопорушень; в) заходи відповідальності (як процесуальної, так і матеріально-правової); г) заходи захисту (відновлення порушеного правопорядку у сфері адміністративного судового процесу). Такий підхід враховує як положення теорії адміністративного права, так і процесуальних юридичних дисциплін, а також загально-го вчення про юридичний процес.

З урахуванням наведеного, а також того, що нормальне функціонування правовідносин у сфері адміністративного судочинства забезпечується не лише процесуальними, а й матеріально-правовими за своєю природою примусовими заходами, є підстави для поділу всіх існуючих у зазначеній сфері державно-примусових заходів на чотири групи: а) заходи запобігання (попередження) зловживань суб'єктивними процесуальними правами; б) заходи припинення процесуальних правопорушень; в) заходи відповідальності (як процесуальної, так і матеріально-правової); г) заходи захисту (відновлення порушеного правопорядку у сфері адміністративного судового процесу). Такий підхід враховує як положення теорії адміністративного права, так і процесуальних юридичних дисциплін, а також загального вчення про юридичний процес.