

ною конституціоналізму. Взаємозв'язок між ними полягає в тому, що муніципалізація завжди свідчить про паралельні процеси конституціоналізації суспільного життя, а демуніципалізація – про те, що одночасно спостерігаються процеси деконституціоналізації.

Ключові слова: конституціоналізм, муніципалізм, конституціоналізація, деконституціоналізація, муніципалізація, демуніципалізація.

Аннотация

Орловский А. С. Муниципализм как составляющая конституционализма. – Статья.

Муниципализм как особый режим функционирования самоуправленческой власти предусматривает приоритет прав и свобод человека и гражданина перед интересами органов местного самоуправления, ограничения и самоограничения этой власти в пользу гражданского общества. Он является неотъемлемой составляющей конституционализма. Взаимосвязь между ними заключается в том, что муниципализация всегда свидетельствует о параллельных процессах конституционализации общественной жизни, а демунципализация – о том, что одновременно наблюдаются процессы деконституционализации.

Ключевые слова: конституционализм, муниципализм, конституционализация, деконституционализация, муниципализация, демунципализация.

Summary

Orlovsky O. S. Municipalism As the Integrative Part Of the Constitutionalism. – Article.

Municipalism is a special mode of operation of self-government. It provides priority to the rights and freedoms of citizens', no to the interests of local government, and is characterized by the limitation and self-limitation of municipal power in favor of civil society. Municipalism is an integral part of constitutionalism. The relationship between them is as follows: municipalization always indicates parallel processes of constitutionalization of the social life; the demunicipalization always indicates parallel processes of deconstitutionalization.

Key words: constitutionalism, municipalism, constitutionalization, deconstitutionalization, municipalization, demunicipalization.

УДК 342.97:352(477)

С. Л. Дембіцька

ЗАКОННІСТЬ ТА ПРАВОВИЙ ХАРАКТЕР АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ

Актуальність роботи. Актуальною на сьогодні є проблема застосування такого методу управлінської діяльності, як адміністративний примус. Указаний метод відноситься до найбільш жорстких засобів впливу, тому в діяльності органів управління та їх посадових осіб адміністративний примус застосовується, як правило, в поєднанні з іншими управлінськими засобами.

Стан дослідження. Адміністративний примус здавна досліджувався в різних аспектах у працях як радянських науковців, так і вчених-адміністративістів сучасної України, зокрема В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, В.Д. Лук'янець, О.І. Остапенко, О.Ф. Скаун та інших. Питання актуальності й доцільності застосування саме адміністративного примусу щодо попередження виникнення та вчинення адміністративних правопорушень у суспільстві є предметом багатьох досліджень.

Мета роботи полягає в тому, щоб на основі теоретичних положень науки адміністративного права здійснити аналіз стану законності й засад правового застосування адміністративного примусу.

Виклад основних положень. Адміністративний примус як метод державного управління є останнім заходом, що застосовується лише тоді, коли неефективними виявилися інші методи. Держава в цілому заінтересована в тому, щоб кількість випадків застосування адміністративного примусу була меншою, щоб позитивний варіант державного управління досягався без використання примусових заходів. Однак у практиці діяльності органів виконавчої влади непоодинокими є випадки, коли належний хід суспільних відносин не можливо забезпечити без адміністративного примусу з боку компетентних державних органів [1, с. 172].

Дещо пом'якшує бачення зв'язку державного примусу із правом М.В. Цвік: «В умовах тоталітаризму вказівка на забезпечення застосування права примусовою силою держави (А.Я. Вишинський) відбивала властивий 30-м рокам напрямок правової політики на залякування громадян, на репресії, масове застосування державного примусу... Право, безумовно, передбачає можливість застосування примусу до його порушників. Проте це треба розуміти лише як обов'язковість наявності у правових нормах вказівки на можливість застосування тих чи інших примусових заходів до порушників. Отже, державний примус постає гарантією, передбаченою правовими нормами на випадок можливого порушення права. Саме так слід трактувати примусовість як конститутивну ознаку права» [2, с. 186].

Державний примус має законний і правовий характер, оскільки ґрунтується на правових нормах закону, прийнятого відповідно до норм права, й застосовуватися він має у визначених таким законом формах, на законних підставах відповідними компетентними органами. Державний примус здійснюється на протигагу неправомірній поведінці учасників загальних правовідносин [3, с. 163].

У державно-управлінських відносинах одним із суб'єктів завжди має бути носій державно-владних повноважень. Державно-владний характер прав та обов'язків одного із суб'єктів відносин надає цим відносинам особливого змісту. За допомогою адміністративно-правової норми створюється такий режим управління, який виключає будь-яку можливість свавілля в діях суб'єкта-носія владних повноважень. Він має діяти лише в межах праводієспроможності встановленої правової норми.

Встановлене адміністративно-правовою нормою правило поведінки не може бути змінене за згодою сторін. Воно обов'язкове для виконання як суб'єктом управління, так і керованим ним об'єктом. Тому за всієї значимості інших засобів регулювання адміністративних відносин норма адміністративного права є й надалі буде основним засобом забезпечення міцного правового режиму державного управління [4, с. 147].

Основними вимогами до права примусової влади визнавалися такі:

- межі примусу залежать не від значення того, що має бути виконане, а від роду й міри протидії;
- примус має місце лише там, де є протидія, а тому зупиняється із зупиненням протидії;
- форми примусу можуть передбачатися лише законом;
- сила примусу має бути пропорційна протидії, а тому має йти послідовно від нижчих до вищих заходів доти, доки не буде зламано спротив;

– законність застосування примусових заходів має підлягати судовому контролю за скаргами потерпілих осіб.

Очевидно, інститут адміністративного примусу в теперішньому його розумінні є прямим відображенням радянського підходу до права й не має жодного відношення до захисту прав людини [5, с. 308, 309].

Визначення адміністративного примусу трактується через поняття засобів впливу, які застосовуються до певних об'єктів, тобто адміністративний примус є передусім впливом, причому різним за характером: моральним, майновим, особистісним, організаційним тощо. З метою охорони громадського порядку й боротьби із правопорушеннями держава перш за все наділила працівників міліції системою прав і повноважень, спрямованих на примусове виконання правил суспільного життя. Застосування міліцією адміністративного примусу поєднується з використанням виховних заходів, з активним формуванням правосвідомості [6, с. 69].

Дотримання адміністративно-правових норм забезпечується як шляхом юридичного примусу, так і шляхом застосування різноманітних організаційних, роз'яснювальних, стимулюючих та інших засобів. В.Б. Авер'янов пропонував таку класифікацію засобів, за допомогою яких держава повинна гарантувати виконання приписів адміністративно-правової норми:

- примусові засоби (можливість притягнення до відповідальності перед державою);
- організаційні засоби (видання норм, створення умов для їх застосування, матеріально-технічне забезпечення тощо);
- роз'яснювальні засоби (доведення змісту норми до адресата, підкреслення її значущості й неминучості відповідальності);
- стимулюючі засоби (застосування різних заохочувальних заходів до тих, хто точно виконує приписи норм) [7, с. 112–113].

Особливу позицію щодо класифікації адміністративного примусу має Д.М. Бахрах. Він виступає проти наявності в адміністративному примусі адміністративно-попереджувальних заходів, які, на його думку, належать не до заходів примусу, а до заборон, норм права [8, с. 236–237].

Однак необхідно враховувати, що в певних випадках деякі норми-заборони є передумовою застосування адміністративно-запобіжних заходів, оскільки й застосування окремих адміністративно-запобіжних заходів передбачає встановлення норм-заборон [9, с. 19].

На нашу думку, найбільш ефективною є класифікація заходів адміністративного примусу з поділом на заходи адміністративного попередження, припинення та адміністративного стягнення.

Таким чином, найбільш питомою вагою, високою мобільністю і здатністю адаптуватися до будь-яких конкретних умов і потреб держави виділяється саме адміністративний примус.

За своїм змістом і призначенням адміністративний примус – це владне, здійснюване в односторонньому порядку й передбачених правовими нормами випадках застосування від імені держави до суб'єктів правовідносин, по-перше, заходів попередження правопорушень, по-друге, заходів припинення правопо-

рушень, по-третє, заходів відповідальності за порушення нормативно-правових установлень [10, с. 190].

Примус і переконання в теорії адміністративного права розглядаються як методи державного управління, які взаємно доповнюють одне одного, оскільки за змістом є системою заходів, в яких конкретизується управлінський вплив із метою забезпечення можливої або належної поведінки суб'єктів публічно-правових відносин. І переконання, і примус є методами впливу держави на свідомість, а через неї – на права й поведінку людини.

Проте якщо переконання здійснюється як психічний вплив, у процесі якого особа добровільно схиляється до думки суб'єкта правового впливу, свідомо привласнюючи цю думку як особисту цінність, із розумінням ставлячись до цієї думки, а також до такої поведінки, котра цій думці відповідає [11, с. 174], то примус допускає заперечення волі підвладної особи та зовнішній вплив на її поведінку [12, с. 440].

Як зазначає О.І. Остапенко, загальними методами впливу на поведінку людей є переконання і примус. Адміністративний примус застосовується уповноваженими на те органами й посадовими особами. Його метою є забезпечення законності, державної дисципліни, правопорядку, він також включає в себе адміністративно-попереджувальні заходи, заходи адміністративного припинення й адміністративного стягнення [13, с. 201].

Із правом тісно пов'язані такі соціальні інститути, як законність і правопорядок. Законність – це принцип функціонування суспільства та його підсистем у певному режимі, для якого характерні, по-перше, вимога суворого й неухильного додержання законів держави усіма громадянами, посадовими особами, державними органами, об'єднаннями громадян та всіма іншими суб'єктами права, а по-друге, реальне виконання цих законів.

Отже, додержання законності – це необхідна умова створення такого соціального середовища, за якого лише й можлива повна реалізація права. Законність як вимога звернена до всіх суб'єктів права, саме їх спільними зусиллями і створюється згадане соціальне середовище. Водночас законність постає передумовою реалізації їх власних суб'єктивних прав і законних інтересів [14].

Таким чином, дотримання законності гарантується передбаченою законодавством системою спеціальних засобів, тобто гарантій – обумовлених чинним законодавством і розвитком суспільного життя факторів, що забезпечують дотримання законності.

За змістом ці гарантії поділяють на такі види:

- ефективність системи нагляду за законністю;
- наявність засобів примусу, спрямованих на відновлення порушеного права;
- застосування до порушників закону державних засобів впливу.

За статусом розрізняють гарантії превентивні (запобігають порушенню закону), охоронні (є засобами примусового характеру), каральні (реальне застосування до правопорушників передбачених нормою закону заходів покарання) [15].

Сьогодні посадові особи й чиновники практично всіх рівнів і структур державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування мають повноваження

застосовувати заходи адміністративного примусу, а в деяких випадках до цих процесів долучаються ще й органи судової влади та прокуратури. Лише спеціальних органів і структур адміністративного нагляду й контролю, що діють в Україні та мають право застосовувати адміністративний примус, налічується близько ста. Отже, громадяни знаходяться в Україні майже під тотальним адміністративним наглядом і контролем, проте громадський порядок і державне управління при цьому не стають кращими й ефективнішими [16, с. 92].

На сьогодні базовим методом взаємовідносин людини й держави в Україні є переконання як система заходів правового й неправового характеру, яка полягає в застосуванні різноманітних виховних, роз'яснювальних і заохочувальних заходів із метою формування у громадян розуміння необхідності чіткого виконання вимог законів та інших правових актів [17, с. 150].

Держава, уповноважені нею органи мають право застосовувати легалізований примус від імені всього суспільства, підкоряючи членів спільноти встановленими правилами, навіть якщо вони розходяться з переконаннями громадян. Легалізація примусу, насилля з боку держави здійснюється відповідно до правових норм, які встановлюються самою ж державою, проте які, як передбачається, виражають інтереси всього суспільства і схвалені ним. Право є не лише засобом легалізації примусової діяльності держави, але і, як правило, засобом її легітимації [18, с. 11].

Отже, засобами забезпечення правового порядку в державі є правосвідомість громадян і примус. Останньою й найбільш жорсткою формою примусу є насильство. Насильство – це застосування сили або загроза її застосування. У найширшому смисловому контексті сила – це вияв свавілля та його здійснення відповідно до намірів певного суб'єкта [19, с. 408].

Насильство як форма примусу тією чи іншою мірою притаманне будь-якому суспільству. Зазвичай воно розглядається як певного роду об'єктивна реальність соціального існування людини, яку суспільство повинно вміти контролювати і придушувати. Вирішення проблеми примусу й насильства залежить від багатьох чинників. Так, держава повинна й застосовувати примус, і перешкоджати його неправомірному застосуванню. Під правом примусу зазвичай розуміють юридично забезпечену можливість застосовувати примусові заходи. Межі примусу, умови його застосування, правові відносини, що при цьому виникають, визначаються нормативно-правовими актами держави [20, с. 104].

Отже, серед усіх видів примусу найбільшою питомою вагою, високою мобільністю і здатністю адаптуватися до конкретних умов і потреб держави вирізняється адміністративний примус [21, с. 27].

Спробуємо уявити право без примусу. Якщо б суспільство повністю складалося з людей із високим рівнем правосвідомості, примус був би абсолютно зайвим: кожен і так поважав би чуже право та виконував би свої обов'язки. Однак право все ж існувало б, оскільки для того, щоб суб'єкт міг добровільно виконувати свої обов'язки та визнавати права інших, потрібно, щоб було визначено, в чому полягають ці обов'язки та в чому полягають права інших. Навіть у відношенні до звичайного суспільства не можна не визнати, що юридичний порядок тим більш міцний і нормальний, чим рідше застосовується примус. Неможливий такий порядок речей, за

якого ніхто б не виконував свої обов'язки добровільно, де кожного треба було б примушувати до підкорення закону; неможливий тому, що невідомо, хто ж тоді став би примушувати [22, с. 96–97].

Таким чином, примус застосовується компетентними державними органами чи посадовими особами на підставі норм адміністративного права. Тому його пов'язують із владою, що є неодмінним атрибутом держави, котра одна лише має всю повноту влади й застосовує всі її форми.

Сутність адміністративного примусу є невід'ємною складовою системи методів публічного управління, що належить до найжорсткіших засобів впливу. Саме тому посадові особи органів управління застосовують примус, як правило, у поєднанні з іншими управлінськими прийомами. Авторитарність цього методу незаперечна, проте нині немає жодної держави, яка б не використовувала його як найнеобхідніший засіб управління [23, с. 209].

Висновки. Отже, поняття адміністративного примусу слід визначити як застосування відповідними суб'єктами до осіб, які не перебувають в їх підпорядкуванні, незалежно від волі й бажання останніх, передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майнового, особистого (фізичного) та іншого характеру з метою охорони відповідних суспільних відносин шляхом попередження і припинення правопорушень, а також, звісно, покарання за їх вчинення.

Можна говорити, що законність – це режим нормативного життя суспільства й держави, який вимагає точної відповідності поведінки (діяльності) суб'єктів права до приписів законів, підзаконних актів. Законність – це принцип державного і громадського життя, що виражається в точному, неухильному й однаковому здійсненні правових норм всіма суб'єктами права, тобто громадянами, їхніми об'єднаннями, посадовими особами, державними органами, органами місцевого самоврядування. Одним із важливих принципів законності є ідея здійснення законів в інтересах людини і для забезпечення її прав.

Література

1. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : [навч. посібник] / С.Г. Стеценко. – Вид. 3-тє, перероб. та допов. – К. : Атіка, 2011. – 624 с.
2. Загальна теорія держави і права : підручник / за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. – Х. : Право, 2002. – 432 с.
3. Мораренко І.В. Засоби реалізації адміністративно-правового примусу / І.В. Мораренко // Південноукраїнський правничий часопис. – 2009. – № 4. – С. 163–165.
4. Бондаренко В.А. Призначення та особливості структури адміністративно-правових норм / В.А. Бондаренко // Вісник ЛьвДУВС. – 2011. – № 4. – С. 146–154.
5. Коліушко І.Б. Поняття адміністративного примусу потребує ґрунтовного переосмислення / І.Б. Коліушко, О.О. Банчук // Право України. – 2010. – № 4. – С. 307–314.
6. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : [монографія] / А.Т. Комзюк. – Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2002. – 336 с.
7. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] у 2 т. / ред. кол. В.Б. Авер'янов (гол.). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с.
8. Гриценко І.С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права : [монографія] / І.С. Гриценко. – К. : ВПЦ «Київський університет», 2007. – 335 с.
9. Виноградов О.В. Административно-предупредительные меры, применяемые в условиях чрезвычайного положения : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право;

- государственное управление; административное право; муниципальное право» / О.В. Виноградов; Санкт-Петербургский университет МВД России. – СПб., 1999. – 24 с.
10. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
 11. Подоляка А.М. Державний примус як метод впливу на учасників публічно-правових відносин (теоретичний аспект) / А.М. Подоляка // Вісник ЛьвівДУВС. – 2009. – № 3. – С. 174–182.
 12. Бахрах Д.Н. Административное право России : [учебник для вузов] / Д.Н. Бахрах. – М. : НОРМА – ИНФРА-М, 2000. – 640 с.
 13. Адміністративне право : [навч. посібник] / О.І. Остапенко, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів, Р.В. Кісіль. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 536 с.
 14. Поняття законності і правопорядку, їх співвідношення // Нариси з теорії права. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://jenessi.net/narisi_pravo/709-191-ponjattja-zakonnost-pravororjadku.html.
 15. Коваленко В.В. Курс адміністративного права України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.ws/1783101248230/pravo/zabezpechennja_zakonnosti_distiplini_publicnomu_administruvanni.
 16. Сущенко В.М. Проблеми теорії і практики застосування адміністративного примусу // Адміністративна реформа та проблеми вдосконалення діяльності правоохоронних органів : матер. Міжнар. наук-практ. конф. (11-12 грудня 2008 р.) / М-во внутр. справ України, Кримськ. юрид. ін-т Одеськ. держ. ун-ту внутр. справ. – Сімферополь, 2008. – С. 92–93.
 17. Административное право Украины : [учебник для студ. высш. учеб. завед. юрид. спец.] / [Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гаращук и др.] ; под ред. Ю.П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Х. : Право, 2003. – 576 с.
 18. Комзюк А.Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А.Т. Комзюк ; Національний університет внутрішніх справ. – Х., 2012. – 35 с.
 19. Філософський енциклопедичний словник / [В.І. Шинкарук (гол. редкол.)] ; НАН України ; Інститут філософії ім. Г.С. Сковороди. – К. : Абрис, 2002. – 742 с.
 20. Тимошенко В.Г. Примус як мотив поведінки / В.Г. Тимошенко // Право України. – 2007. – № 6. – С. 104–107.
 21. Адміністративне право України : [навч. посібник] / за заг. ред. Т.О. Коломєць, Г.Ю. Гулевської. – К. : Істина, 2007. – 216 с.
 22. Кабальський Р.О. Роль і місце примусу у правовій нормативності / Р.О. Кабальський // Форум права. – 2007. – № 1. – С. 94–99.
 23. Грянка Г.В. Адміністративний примус у публічному адмініструванні / Г.В. Грянка // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2011. – № 6. – С. 206–214.

Анотація

Дембіцька С. Л. Законність та правовий характер адміністративного примусу. – Стаття.

На основі порівняльного аналізу адміністративно-правових норм і теоретичних положень щодо примусу як методу права визначено його місце, здійснено класифікацію адміністративного примусу, наведено основні характерні ознаки, визначено його основні засоби: попередження, припинення, адміністративні стягнення.

Ключові слова: законність, примус, адміністративний примус, методи впливу.

Аннотация

Дембицкая С. Л. Законность и правовой характер административного принуждения. – Статья.

На основе сравнительного анализа административно-правовых норм и теоретических положений о принуждении как метода права определено его место, осуществлена классификация административного принуждения, приведены основные характерные признаки, определены его основные средства: предупреждение, пресечение, административные взыскания.

Ключевые слова: законность, принуждение, административное принуждение, методы воздействия.

Summary

Dembitska S. L. Legality and legal nature of administrative enforcement. – Article.

Based on comparative analysis of administrative law and theoretical positions on coercion as a means of law, its place, the classification of administrative enforcement, are the main characteristics, its main assets: warning, suspension, administrative sanctions.

Key words: legitimacy, coercion, administrative enforcement, methods of influence.