

УДК 342.922

Владислав Карелін,

канд. юрид. наук,

капітан внутрішньої служби,

доцент кафедри кримінального, кримінально-виконавчого права та кримінології

Академії Державної пенітенціарної служби

ЗАХОДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЇХ ЗАСТОСУВАННЯ У СФЕРІ ОРГАНІЗАЦІЇ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ

Розглядається необхідність дослідження проблеми застосування адміністративного примусу у сфері організації виконання покарань як передумови в реформуванні пенітенціарної системи України. Визначено основні нормативно-правові акти, які встановлюють та визначають основи адміністративного примусу у сфері організації виконання покарань. Проаналізовано погляди вчених на проблеми застосування адміністративного примусу у сфері організації виконання покарань.

Ключові слова: режим, примус, адміністративний примус, Державна кримінально-виконавча служба, пенітенціарна система України.

Постановка проблеми. Реформування української держави сприяє постійній актуалізації нових управлінських завдань та потребує швидкого реагування на існуючі й потенційні виклики в суспільстві. З одного боку, вони повинні мати консервативний, прогнозований характер, а з іншого – враховувати динаміку суспільних відносин, реагувати на зміни, забезпечувати ефективну дію на управлінські процеси, які виникають. Серед широкого спектра методів державного управління значну роль відіграє адміністративний примус, що зумовлюється потенційністю цих заходів, їх здатністю вирішувати різноманітні завдання в короткі строки.

Стан дослідження. У доктринальній площині дослідженню тих чи інших аспектів правового регулювання адміністративного примусу присвячували увагу такі вчені, як Є.Ю. Бараш, В.В. Галуцько, С.В. Зливко, В.Я. Настюк, В.І. Олефір, М.Н. Пихтін, В.Ф. Пузирний, В.О. Сербогін, А.Х. Степанюк, С.Г. Стеценко, В.І. Теремецький, О.Г. Ткаченко, В.І. Трубніков, Ю.М. Фролов, Р.В. Шагієва, М.Ю. Яковчук, О.Н. Ярмиш та інші.

Мета статті полягає як у доктринальному, так і в прикладному інтересі до вирішення низки завдань, пов'язаних з адміністративним примусом. Такими завданнями є визначення чіткого поняття та ознак адміністративного примусу, конкретизація мети застосування його заходів, виявлення проблем його застосування, а також розроблення рекомендацій стосовно нормативного закріплення тощо.

Виклад основного матеріалу. Однією з проблем адміністративного примусу є відсутність єдності в сприйнятті цього явища, що пояснюється низьким рівнем систематизації законодавства, нормами якого врегульовуються ці заходи. Водночас необхідно зазначити, що це має значення з позиції не лише доктринального, а й прикладного сприйняття. Так, під час надання змістової характеристики адміністративного примусу варто розглянути його в органічному зв'язку з державним примусом, визначити як галузевий вид примусу, що заснований на нормах адміністративного права та основне застосування якого має місце в державному управлінні.

Примус, як видається, є додатковим методом державного управління, що являє собою психологічний чи фізичний вплив державних органів або посадових осіб (суб'єктів управління) на певних осіб (об'єктів управління) з метою змуснення виконувати приписи правових норм. Метод примусу спрямований на вироблення окремих форм поведінки, а також підтримання суспільної дисципліни. Застосування примусу є необхідним елементом після впровадження методів стимулювання та переконання [1, с. 204].

Державний правовий примус як спосіб забезпечення правопорядку має застосовуватися суто на правовій основі спеціально уповноваженими державними органами та особами лише до конкретних суб'єктів права у зв'язку з їх неправомірними діями. Залежно від того, якою галуззю права встановлені примусові заходи, прийнято розмежовувати примус у конституційному, цивільному, кримінальному, кримінально-

процесуальному, трудовому, адміністративному праві [2, с. 494].

Відповідно, адміністративний примус є одним із видів державного примусу, а питання поняття й правової природи цього явища знайшли відбиття в наукових працях низки вчених-адміністративістів. Так, Д.М. Бахрах визначає адміністративно-правовий примус як «особливий вид правового примусу, який полягає в застосуванні суб'єктами публічної функціональної влади закріплених нормами адміністративного права примусових заходів у зв'язку з неправомірними діями» [3, с. 496].

А.Т. Комзюк розглядає адміністративний примус крізь призму застосування відповідними суб'єктами до осіб, які не перебувають у їх підпорядкуванні та незалежно від їх волі й бажання, передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майнового, особистісного та іншого характеру з метою охорони суспільних відносин, що виникають у сфері державного управління, за допомогою запобігання та припинення правопорушень, а також покарання за їх вчинення [4, с. 45].

На думку Т.О. Коломоєць, адміністративний примус – це особливий різновид державно-правового примусу, тобто визначені нормами адміністративного права способи офіційного фізичного чи психологічного впливу уповноважених державних органів (а в деяких випадках і громадських організацій) на фізичних та юридичних осіб у вигляді особистих, майнових, організаційних обмежень їхніх прав, свобод та інтересів у випадках вчинення цими особами протиправних діянь (у сфері відносин публічного характеру) або в умовах надзвичайних обставин у межах окремого адміністративного провадження задля превенції, припинення протиправних діянь, забезпечення провадження в справах про правопорушення, притягнення винних осіб до відповідальності, попередження й локалізації наслідків надзвичайних ситуацій [5, с. 66].

В основу запропонованих зазначеними авторами формулювань покладені такі риси адміністративного примусу як окремого виду державно-правового примусу: а) державно-владний характер заходів адміністративного примусу, оскільки для всіх без винятку заходів адміністративного примусу характерний державно-владний характер; б) регулювання адміністративно-правовими нормами, які закріплюють види щодо їх застосування; в) наявність спеціальних суб'єктів, до компетенції яких віднесено застосування заходів адміністративного примусу; г) багатоманітність заходів адміністративного примусу; ґ) вираження у формі психічного, морально-

го, фізичного, матеріального чи організаційного впливу; д) специфічна природа підстав для застосування; є) метою застосування є припинення протиправних діянь, притягнення винних осіб до відповідальності, забезпечення громадської безпеки.

На основі зазначеного можна підсумувати, що в наш час відсутнє єдине визначення адміністративного примусу, погоджене більшістю вчених, які досліджують проблемні питання науки адміністративного права, однак низка науковців працювали над його формулюванням на дисертаційному рівні. Узагальнення більшості думок із цієї проблематики дає змогу зробити висновок, що в основу наявних визначень покладено відмінні риси адміністративного примусу, які знаходять своє вираження в таких елементах, як зміст, підстави, порядок і цілі застосування.

На думку Н.О. Мельникової, суть адміністративного примусу в адміністративній діяльності установ виконання покарань розкривається через такі ознаки: 1) є видом державного примусу (разом із цивільно-правовим, кримінальним тощо); 2) призначений для охорони законності й правопорядку в сфері виконавчо-розпорядчої діяльності установ виконання покарань; 3) потребує детального правового регулювання, що передбачає наявність як матеріальних, так і процесуальних адміністративно-правових норм, оскільки пов'язаний з обмеженням прав і свобод осіб; 4) пов'язується з вчиненням адміністративних правопорушень або зумовлюється обставинами, які пов'язані з необхідністю забезпечення завдань відповідного виду адміністративної діяльності установи виконання покарань; 5) є персоналізованим та індивідуалізованим (застосовується щодо конкретної особи – громадянина, юридичної особи або співробітника); 6) здійснюється через видання правозастосовних, юрисдикційних актів; 7) застосовується уповноваженими на те співробітниками установ виконання покарань (завдяки реалізації права співробітників застосовувати заходи забезпечення проваджень у справах про адміністративні правопорушення та адміністративних стягнень); 8) передбачає настання несприятливих наслідків морального, матеріального, фізичного або статутного характеру для особи, щодо якої застосовується [6, с. 164].

Застосування заходів примусу в діяльності установ виконання покарань у наукових джерелах здебільшого розглядається крізь призму двох аспектів – застосування заходів дисциплінарного впливу до засуджених (у межах повноважень застосування заходів заохочення й стягнення) та можливості

застосування персоналом заходів фізичного впливу, зброї, інших спеціальних засобів. Проте природа примусу, зокрема й адміністративного, свідчить про значно ширший його потенціал у сфері виконання покарань [7, с. 271].

Потенціал державного примусу в діяльності установ виконання покарань не лише дає змогу оперативно вирішувати важливі завдання, а й викликає складні проблеми. Це пов'язано з тим, що швидкість отримання результату нерідко провокує правозастосовний орган на необґрунтоване застосування заходів державного примусу. Варто розуміти, що реалізація заходів адміністративного примусу тягне за собою настання відповідних обмежень. У зв'язку із цим необхідно застосовувати заходи, спрямовані на забезпечення законності реалізації заходів державного примусу, і це означає, що вектор забезпечення законності має бути скорегований за двома напрямками.

Перший пов'язаний із якістю нормативно-правового регулювання адміністративного примусу, оскільки динаміка суспільних відносин, які є об'єктами державно-владного впливу, потребує внесення змін до чинного адміністративного та кримінально-виконавчого законодавства, нормами якого регламентуються питання застосування заходів адміністративного примусу в діяльності установ виконання покарань. Це пов'язано з необхідною корекцією підстав, порядку застосування та правообмежень, які настають. Вважаємо за доцільне зазначити, що якісна неоднорідність державного примусу багато в чому зумовила наявність підзаконного нормативно-правового регулювання, що у свою чергу актуалізує проблему дотримання ієрархії джерел державного примусу.

Другим напрямом вектора забезпечення законності заходів адміністративного примусу є правозастосування, оскільки саме в межах діяльності щодо правозастосування відбувається перехід від статичного потенціалу заходів примусу до конкретного адміністративно-примусового впливу. Це й свідчить про актуалізацію проблем використання заходів забезпечення законності в процесі застосування заходів адміністративного примусу.

Так, Кримінально-виконавчий кодекс України не визначає чіткої і вичерпної перелік підстав для накладення стягнення на засуджених, обмежуючись загальним положенням, що правом застосовувати заходи заохочення та стягнення користуються начальник колонії або особа, яка виконує його обов'язки, а також його прями начальники. Заходи заохочення й стягнення можуть застосовувати також заступник начальни-

ка колонії, начальник відділення соціально-психологічної служби колонії в межах, передбачених ч. ч. 2 і 3 ст. 135 Кримінально-виконавчого кодексу України. Крім того, ні Кримінально-виконавчий кодекс України, ні відомчі нормативні акти в існуючій редакції не розмежовують чітко компетенцію начальника колонії та його заступника в цій сфері та не дають зрозумілої й вичерпної відповіді на запитання щодо форми застосування заходів стягнення вказаними посадовими особами. Останнє ускладнює практичну процедуру накладення стягнень, оскільки практики не мають відповіді на запитання про те, у формі якого саме документа (постанови чи наказу) допускає їх застосування закон та хто з посадових осіб (начальник колонії або його заступник) наділений відповідною компетенцією. Наявні недоліки й прогалини законодавства не сприяють формуванню однозначних підходів до застосування стягнень та потребують вжиття адекватних заходів щодо їх усунення. Вони також фактично унеможливають адекватну оцінку діяльності персоналу колоній, оскільки контроль і нагляд здійснюється за дотриманням законності, тобто за відповідністю дій працівників установленим у законі вимогам. Натомість відсутність останніх створює труднощі для проведення оцінки: фактично будь-які дії можна визнати як законними, так і незаконними [8, с. 64–65].

На нашу думку, під час визначення ролі способів забезпечення законності в процесі реалізації заходів адміністративного примусу необхідно виходити з обсягу контрольних повноважень. При цьому існує взаємозв'язок між способами забезпечення законності та суб'єктами, які можуть застосовувати заходи адміністративного примусу в діяльності установ виконання покарань.

В.Ф. Пузирний у монографічному дослідженні зазначає, що адміністративний примус у діяльності установ та органів Державної кримінально-виконавчої служби України наділений власними особливостями, які полягають у такому:

1) суб'єктний склад застосування заходів адміністративного примусу є своєрідним з огляду на комбіновану природу діяльності (поєднання засад примусу та кримінально-виконавчої діяльності). Зокрема, окремі категорії персоналу (здебільшого керівники) наділені широкими можливостями щодо застосування заходів примусу як до засуджених, так і до нижчого персоналу. Крім того, у разі вчинення адміністративного правопорушення, яке посягає на нормальну діяльність установ виконання покарань, керівник установи наділений повноваженнями здійснювати юрисдикційні

заходи, а також ставити питання про притягнення до відповідальності інших винних у їх вчиненні правопорушників;

2) на відміну від призначення примусу поза сферою установ виконання покарань, де його головною метою є все-таки припинення правопорушень, у кримінально-виконавчій діяльності примус є складником системи забезпечення режиму та застосування виховних заходів, а тому педагогічний і режимний складник примусу є особливо важливим;

3) повноваження щодо застосування заходів адміністративного примусу зумовлені правоохоронною природою діяльності установ та органів Державної кримінально-виконавчої служби України. Також ідеться про те, що правоохоронна діяльність цих органів виражається в різних її специфічних формах і сферах застосування (застосування спеціальних засобів, зброї, заходів стягнення, заходів безпеки тощо);

4) адміністративний примус застосовується як складова частина адміністративної діяльності, що здійснюється в установах виконання покарань;

5) складна ситуація, яка склалася в установах виконання покарань, а також особливості кримінально-виконавчого законодавства зумовлюють класифікацію заходів адміністративного примусу;

б) адміністративний примус дуже часто є частиною повсякденної діяльності персоналу установ виконання покарань [9, с. 212–213].

Наявність великої кількості підходів до класифікації заходів адміністративного примусу підкреслює значимість цього питання для теорії й практики адміністративного права. Однак окреслені питання стосовно сфери організації виконання покарань вченими не піднімалися через специфіку діяльності відповідних структур та постійне їх реформування.

Адміністративно-правовий примус та адміністративно-правові заходи співвідносяться між собою як частина й ціле, оскільки адміністративно-правові заходи не лише є примусовими заходами адміністративного впливу, а й містять цілий комплекс заходів організаційно-правового характеру, які спрямовані на невизначене коло осіб, заходи з організації комплексної діяльності щодо виявлення правопорушень та усунення їх причин та умов, вироблення стратегічних, тактичних і методологічних завдань цієї діяльності та створення умов для правомірного функціонування державного апарату. Заходи адміністративно-правового примусу – це ефективний і розгалужений комплекс зовнішніх форм прояву адміністративно-примусової діяльності органів забезпечення правопорядку [10, с. 434].

Адміністративно-правові заходи, на нашу думку, спрямовані насамперед на запобігання адміністративним правопорушенням, максимальне усунення причин та умов їх вчинення, ліквідацію адміністративної деліктності як соціального явища.

До засуджених, які відбувають покарання в установах виконання покарань, можуть бути застосовані різні заходи адміністративного примусу, спрямовані на попередження, припинення та притягнення винних осіб до відповідальності (у нашому випадку – адміністративної та дисциплінарної).

Заходами попередження є ізоляція осіб, які відбувають покарання; постійний нагляд за зазначеними особами; тримання різних категорій засуджених у колоніях різних рівнів безпеки; зміна умов тримання засуджених осіб; носіння одягу єдиного зразка в колоніях; спеціальні умови пропуску осіб до установ виконання покарань; особистий огляд та огляд речей; обстеження приміщень; спеціальний профілактичний облік стосовно встановлених категорій осіб; адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, тощо.

М.І. Курочка до заходів *адміністративного припинення загального призначення* відносить заходи, які застосовуються багатьма суб'єктами в повсякденному житті, а саме: а) самостійні (оперативні) заходи адміністративного припинення, застосування яких забезпечує оперативне вирішення поставлених завдань (зокрема, вимога припинити протиправну поведінку; адміністративне затримання, не пов'язане зі здійсненням провадження в справах про адміністративні правопорушення; взяття на облік та офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки щодо осіб, які систематично порушують громадський порядок, якщо ці порушення є незначними за своїм характером і не тягнуть за собою юридичної відповідальності тощо); б) заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, спрямовані на створення необхідних умов для притягнення винної особи до адміністративної відповідальності, а саме з метою припинення адміністративних правопорушень, коли вичерпано інші заходи впливу (самостійні (оперативні) заходи адміністративного припинення тощо).

До *заходів адміністративного припинення спеціального призначення*, на думку зазначеного автора, можна віднести заходи, процедура застосування яких відрізняється певною специфікою (коли є невідкладна потреба в застосуванні оперативних заходів для припинення протиправних дій, що є небезпечними для життя й здоров'я людей),

якщо застосування інших заходів не дало бажаних результатів, з конкретною спрямованістю цих заходів на особу порушника, завдання йому певної фізичної шкоди та навіть із можливістю позбавлення його життя [11, с. 134].

Висновки.

Підводячи підсумки, вважаємо за доцільне зазначити, що адміністративний примус у діяльності установ виконання покарань – це визначений адміністративним законодавством вид державного примусу, який застосовується адміністрацією установ виконання покарань до фізичних осіб, які перебувають у місцях позбавлення волі, та до персоналу незалежно від їхньої волі й бажання за умови вчинення ними адміністративних правопорушень для ефективного досягнення суспільно корисних цілей шляхом застосування засобів адміністративного попередження, припинення та притягнення винних осіб до відповідальності.

Список використаних джерел:

1. Кісіль З.Р., Кісіль Р.В. Адміністративне право: навч. посібник. 3-тє вид. К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. 696 с.
2. Бахрах Д.Н., Российский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2005. 800 с.
3. Бахрах Д.Н. Административная ответственность. Пермь: Книжное изд-во, 1966. 193 с.

Рассматривается необходимость исследования проблемы применения административного принуждения в сфере организации исполнения наказаний как предпосылки реформирования пенитенциарной системы Украины. Определены основные нормативно-правовые акты, которые устанавливают и определяют основы административного принуждения в сфере организации исполнения наказаний. Проанализированы взгляды ученых на проблемы применения административного принуждения в сфере организации исполнения наказаний.

Ключевые слова: режим, принуждение, административное принуждение, Государственная уголовно-исполнительная служба, пенитенциарная система Украины.

Need for problems of subjects of application administrative coercion in the execution of sentences as a pre-condition in reforming the penitentiary system of Ukraine is considered. The basic normative and legal acts that define of administrative coercion research in the execution of sentences are outlined. The thoughts of scientists of activity of subjects of application of administrative coercion in the execution of sentences on the are analyzed.

Key words: regime, coercion, administrative coercion, State Penitentiary Service, penitentiary system of Ukraine.

4. Комзюк А.Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07; Національний ун-т внутр. справ. Х., 2002. 408 с.

5. Адміністративне право України: навч. посібник / за заг. ред. Т.О. Коломоець, Г.Ю. Гулевської. К.: Істина, 2007. 216 с.

6. Мельникова Н.А. Административная деятельность учреждений Федеральной службы исполнения наказаний: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14; Академия управления МВД РФ. М., 2011. 270 с.

7. Пузирний В.Ф. Поняття адміністративного примусу в діяльності установ виконання покарань. Форум права. 2016. № 4. С. 271–276. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2016_4_44.

8. Правове регулювання застосування заходів заохочення та стягнення у процесі виконання покарань, пов'язаних з ізоляцією засуджених: монографія / В.В. Карелін, І.С. Яковець, К.А. Автухов; за заг. ред. А.Х. Степанка. Х.: Право, 2014. 240 с.

9. Пузирний В.Ф. Адміністративна діяльність установ та органів виконання покарань: монографія. К.: АртЕк, 2015. 378 с.

10. Ткаля О.В. Адміністративно-правовий вплив на неправомірну поведінку: теоретичний аспект. Правовий вплив на неправомірну поведінку: актуальні грані: монографія / за ред. О.В. Козаченка, Є.Л. Стрельцова. Миколаїв: Глобус, 2016. С. 425–450.

11. Курочка М.І. Адміністративний примус, обумовлений необхідністю припинення правопорушення. Форум права. 2015. № 4. С. 133–136. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2015_4_26.

