

## Сутнісно-змістовна характеристика заходів процесуального примусу в адміністративному судочинстві

Біла-Тіунова Любов Романівна<sup>1</sup>, Фролова Євгенія Ігорівна<sup>2</sup>

Опубліковано	Секція	УДК
30.04.2024	Право	342.9

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.11653132>

Ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

**Анотація.** Стаття присвячена сутнісно-понятійній характеристиці заходів процесуального примусу в адміністративному судочинстві. Указано на потребу ретельного аналізу понять «адміністративний примус» та «адміністративно-процесуальний примус», звертаючи увагу на їх різні аспекти та можливі наслідки від їхнього ототожнення.

Розглянуто співвідношення понять «заходи адміністративного примусу» та «заходи процесуального примусу в адміністративному судочинстві». Встановлено, що позиція, яка вбачає заходи процесуального примусу як один із видів адміністративного примусу, є досить поширеною. Однак її слід розглядати з таких точок зору. По-перше, твердження, що заходи процесуального примусу мають загальні риси з адміністративним примусом, не обов'язково означає, що вони є його підвидом. Зроблено висновок, що це свідчить про те, що обидва поняття є видовими категоріями у межах загального поняття «державний примус». По-друге, нерідкість ототожнення адміністративного примусу з державним примусом і присутність заходів процесуального примусу у цивільному та кримінальному судочинствах може призвести до розмиття та неточності у визначенні адміністративного примусу та адміністративно-процесуального примусу. По-третє, важливо враховувати зміст адміністративного процесу та необхідність розмежування його з адміністративною процедурою. Запровадження загальної адміністративної процедури ще більше акцентує увагу на необхідності розмежування заходів адміністративно-процесуального примусу та заходів адміністративно-процедурного примусу.

Висловлено позицію щодо того, що заходи процесуального примусу в адміністративному судочинстві необхідно розглядати окремо від заходів адміністративного примусу, проте підкреслюється можливість тотожності понять адміністративно-процесуального примусу та заходів процесуального примусу. Проаналізовано заходи процесуального примусу в адміністративному судочинстві, наголошено на їхній важливості та відмінностях від заходів, спрямованих на забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

<sup>1</sup> д. ю.н., професор, завідувач кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія», <https://orcid.org/0000-0001-7886-793X>

<sup>2</sup> к.ю.н., доцент кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія», <https://orcid.org/0000-0002-9006-9444>

**Ключові слова:** адміністративно-процесуальний примус, адміністративний примус, заходи процесуального примусу в адміністративному судочинстві, попередження, привід, штраф, адміністративний суд.

### **Substantive and conceptual characteristics of procedural coercion measures in administrative proceedings**

**Abstract.** The article is devoted to the substantive and conceptual characteristics of procedural coercion measures in administrative proceedings. The need for a thorough analysis of the concepts of «administrative coercion» and «administrative-procedural coercion» is indicated, paying attention to their various aspects and the possible consequences of their identification.

The relationship between the concepts of «measures of administrative coercion» and «measures of procedural coercion in administrative proceedings» is considered. It has been established that the position that sees the measures of procedural coercion as one of the types of administrative coercion is quite widespread. However, it should be considered from such points of view. First, the statement that procedural coercion measures have common features with administrative coercion does not necessarily mean that they are a subspecies of it. It was concluded that this indicates that both concepts are specific categories within the general concept of «state coercion». Secondly, the common identification of administrative coercion with state coercion and the presence of procedural coercion measures in civil and criminal proceedings can lead to blurring and inaccuracy in the definition of administrative coercion and administrative-procedural coercion. Thirdly, it is important to take into account the content of the administrative process and the need to distinguish it from the administrative procedure. The introduction of the general administrative procedure emphasizes even more the need to distinguish between administrative and procedural coercion measures and administrative and procedural coercion measures.

The position is expressed that measures of procedural coercion in administrative proceedings must be considered separately from measures of administrative coercion, but the possibility of identity of the concepts of administrative-procedural coercion and measures of procedural coercion is emphasized. Measures of procedural coercion in administrative proceedings are analyzed, their importance and differences from measures aimed at ensuring proceedings in cases of administrative offenses are emphasized.

**Key words:** administrative-procedural coercion, administrative coercion, measures of procedural coercion in administrative proceedings, warning, pretext, fine, administrative court.

### **Вступ**

Особливості правового регулювання та практики правозастосування заходів адміністративно-процесуального примусу в окремих випадках та до окремих учасників адміністративного судочинства залишаються актуальними напрямками досліджень. Дослідження особливостей заходів адміністративно-процесуального примусу в залежності від категорій осіб до яких вони можуть застосовуватися сприяє як удосконаленню системи цих заходів, так і виділенню їх особливих характеристик змістовного і процедурного характеру. Отже, розуміння сутності заходів процесуального примусу в адміністративному судочинстві дозволить удосконалювати процес розгляду адміністративних справ і забезпечувати найбільш ефективно виконання завдань правосуддя. Також слід взяти до уваги, що зростання кількості адміністративних справ ставить перед теоретиками та практиками завдання удосконалювати інструментарій адміністративного судочинства.

Значущість заходів процесуального примусу в контексті судових процедур полягає в тому, що суди отримують реальні інструменти для впливу на осіб, які порушують визначені правила судового провадження. Тому актуальним видається пошук балансу між необхідністю дотримання правил поведінки під час судового розгляду справи та заборонаю свавілля суду під час реалізації його дискреційних повноважень і забезпечення реалізації права особи на доступ до суду.

Метою статті є надання сутнісно-змістовної характеристики заходів адміністративного примусу в адміністративному судочинстві та відмежування зазначених заходів від адміністративного примусу.

Звернення до наукових доробок із досліджуваного питання свідчить про те що ряд загальних питань процесуального примусу були і є об'єктом наукових досліджень зокрема таких вчених як: М.В. Джафарова, С.В. Ківалов, А.Т. Комзюк, В.А. Кузьменко, Р.О. Куйбіда, Т.О. Коломоець, Р.С. Мельник, С.В. Осауленко, О.І. Остапенко, В.М. Пастернак, Н.Т. Сидор та ін. Водночас як правило поза увагою науковців залишається питання особливостей заходів адміністративно-процесуального примусу в адміністративному судочинстві.

### Результати

Незважаючи на те, що як заходи адміністративного примусу, так і заходи процесуального примусу неодноразово були предметом наукових досліджень, у теорії адміністративного права та процесу відсутній консенсус щодо визначення понять та змісту адміністративного примусу в цілому, а також заходів процесуального примусу в адміністративному судочинстві. Ця неоднозначність пояснюється кількома причинами. По-перше, на доктринальному рівні представники адміністративно-правової науки ще не визначилися щодо основної ознаки адміністративного примусу [1, с. 116]. Також незважаючи на те, що адміністративне судочинство існує вже протягом близько двадцяти років, до теперішнього часу відсутнє чітке розмежування між науками адміністративного права та адміністративно-процесуального права. Про що свідчить і назва спеціальності 12.00.07 — «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Така неоднозначність призводить до ігнорування самостійної групи заходів – адміністративно-процесуальних. Класифікація заходів адміністративного примусу, що традиційно містить заходи адміністративного попередження, припинення та адміністративні стягнення, ігнорує існування такої групи заходів як заходи процесуального примусу. Зазначений підхід затримує розвиток наукового обґрунтування заходів примусу в адміністративному судочинстві. По-друге, залишається невирішеним питання про те, яким чином слід інтерпретувати зміст терміна «адміністративний примус» – чи враховувати його галузеву належність, чи виходити із сутності самого терміна «адміністративний», який містить у собі управлінський характер.

Аналогічне питання виникає й у визначенні поняття «адміністративно-процесуальний примус»: чи його слід асоціювати виключно з адміністративним судочинством, чи включати до його змісту інші засоби примусу, які застосовуються, наприклад, у розгляді справ про адміністративні правопорушення чи виконавчому провадженні.

У теорії адміністративного права примус здебільшого визначається як основний метод впливу у сфері діяльності суб'єктів публічного адміністрування: І.П. Голосніченко визначає примус як «спосіб цілеспрямованого впливу на поведінку громадян, підприємств, організацій, органів, служб та службовців апарату публічної влади з метою забезпечення оптимального виконання законодавчих вимог» [2]; О.Н. Ярмиш та В.О. Серьогін визначають примус як «адміністративне схилення суб'єкта до виконання

рішення навіть у разі відсутності його волі, застосовуючи організаційний, особистий, майновий чи психологічний тиск. Примус завжди спрямований на забезпечення виконання прийнятих рішень шляхом застосування певних заходів (попереджувальних, запобіжних чи юридичної відповідальності)» [3]; Ю.П. Битяк розглядає адміністративний примус як «поняття родове, яке можна звести до трьох груп заходів: адміністративно-попереджувальні; заходи адміністративного припинення та забезпечення адміністративного провадження; адміністративні стягнення» [4]; Г.В. Грянка визначає примус у сфері публічного управління як «засіб, спрямований на забезпечення цілеспрямованості, правомірності, функціонування і захист режиму, встановленого державою, і належних взаємостосунків учасників управлінських відносин» [5]. Також не все, що традиційно відноситься до сфери адміністративного примусу, зокрема відповідальність, втілюється у примусових методах публічного адміністрування.

Отже, вважаємо обґрунтованим визначення заходів адміністративного примусу як системи впливу, що передбачена нормами адміністративного права, і містить у собі моральний, матеріальний та фізичний впливи на свідомість і поведінку особи. Ці заходи застосовуються для досягнення двох основних завдань. По-перше, їх спрямовано на осіб, які вчинили чи вчиняють протиправне діяння, з метою припинення цих порушень, виховання порушника та його притягнення до відповідальності. По-друге, заходи адміністративного примусу можуть бути застосованими до законслухняних осіб у випадках, передбачених національним законодавством, з метою запобігання можливим протиправним діянням та негативним наслідкам надзвичайних ситуацій, а також для забезпечення проведення адміністративного розслідування [6, с. 5].

Необхідність існування заходів процесуального примусу в адміністративному судочинстві пояснюється тим, що згідно з вимогами ст. 130 Конституції України [7], держава має забезпечити належні умови для функціонування та діяльності суддів. Із цією метою, у Главі 9 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) [8] визначено адміністративно-процесуальні норми, які регулюють заходи процесуального примусу, їх види, підстави, умови та особливості порядку їх застосування. Що стосується визначення поняття «заходи процесуального примусу» згідно з його законодавчим визначенням, у ч. 1 ст. 144 КАС України, заходи процесуального примусу являють собою процесуальні дії, які виконуються судом у визначених цим Кодексом ситуаціях. Метою цих заходів є спонукання відповідних осіб до виконання установлених судом правил, сумлінного виконання процесуальних обов'язків, припинення зловживань правами та запобігання створенню протиправних перешкод у проведенні судочинства.

Заходи процесуального примусу в адміністративному судочинстві визначають як засоби впливу фізичного, психологічного чи майнового характеру, передбачені адміністративно-процесуальним законодавством, що використовуються судом або іншими уповноваженими особами на розсуд головуючого судді. Ці заходи спрямовано на учасників судового процесу та інших осіб, присутніх у судовому засіданні, з метою запобігання та припинення зловживань процесуальними правами, уникнення створення протиправних перешкод у виконанні судочинства та дотримання установлених судових правил [9, с. 147]. О. Кузьменко та О. Панченко прихильні до точки зору, відповідно до якої заходи процесуального примусу представляють собою нормативно визначені методи офіційного впливу суддів на осіб, які порушують установлені судові правила чи протиправно перешкоджають проведенню адміністративного судочинства [10, с. 31]. Важливий акцент робиться на тому, що судам слід виявляти обережність та стриманість при використанні своєї влади над поведінкою учасників справ, застосовуючи заходи впливу лише у разі цілеспрямованого ухилення

від виконання законних вказівок суду та інших недобросовісних дій, незалежно від наявності ознак прояву неповаги до суду.

Враховуючи вищезазначене, можна констатувати, що загальною метою заходів процесуального примусу, разом з іншими інструментами законодавства про адміністративне судочинство, є забезпечення справедливого, неупередженого та своєчасного вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин. Це виконується з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, а також прав та інтересів юридичних осіб від можливих порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Значущим внеском заходів процесуального примусу в реалізацію завдань адміністративного судочинства є прояв, перш за все, у такому спрямуванні: 1) перешкоджання в реалізації неправомірних дій (чи бездіяльності) учасників судового процесу та осіб, присутніх у судовому засіданні; 2) гарантування додержання встановленого законом порядку та правил ведення судового процесу; 3) впровадження принципів адміністративного судочинства; 4) захист та відновлення порушених прав та інтересів учасників судового процесу [11, с. 82].

Повертаючись до питання про співвідношення понять «заходи адміністративного примусу» та «заходи процесуального примусу в адміністративному судочинстві» та розгляду заходів процесуального примусу як одного з видів заходів адміністративного примусу, слід зазначити таке. У цілому, аргументами на користь такої точки є те, що заходи процесуального примусу, яких визначені у ст. 145 КАС України, повністю відповідають загальним ознакам адміністративного примусу. При цьому констатовано, що традиційні та авторські підходи до класифікації заходів адміністративного примусу, запропоновані у наукових джерелах, продовжують ігнорувати наявність заходів процесуального примусу. Крім того, зазначено, що КАС України визначає значну кількість інших заходів примусу, яких використовує адміністративний суд (напр., заходи забезпечення позову згідно зі ст. 151 КАС України, компенсація завданих збитків внаслідок захисту позову згідно зі ст. 158 КАС України та ін.). Ці заходи примусу за своєю суттю також є процесуальними заходами, оскільки реалізуються у межах адміністративного судочинства та ґрунтуються на нормах адміністративного процесуального права [6, с. 128].

Отже, по-перше, аргумент щодо того, що заходи процесуального примусу мають спільні ознаки адміністративного примусу ще не означає, що заходи процесуального примусу є видом адміністративного примусу. Поняття, які досліджуються, є відповідно видовими категоріями стосовно загального поняття «державний примус». Так, державний примус у цілому визначається як юридичний механізм, спрямований на забезпечення ефективного функціонування правової системи на різних етапах реалізації права. Це стосується як етапу застосування норм об'єктивного права, що призводить до виникнення правових відносин, так і етапу здійснення суб'єктивного права, який являє собою необхідний елемент правового відношення [12, с. 7]. Іншими словами, заходи адміністративного примусу та заходи процесуального примусу в адміністративному судочинстві мають спільні та відмінні ознаки. На підставі порівняльного аналізу судового (процесуального) та позасудового (матеріального, адміністративного) правового примусу можна виокремити низку спільних і відмінних ознак: 1) адміністративний примус використовується у сфері публічного адміністрування для захисту суспільних відносин, пов'язаних із виконавчо-розпорядчою та організаційною діяльністю, тоді як судовий (процесуальний) примус застосовується для забезпечення додержання порядку здійснення правосуддя; 2) механізми правового регулювання обох видів примусу передбачають відмінні підстави і порядок застосування відповідних заходів. Застосування заходів процесуального примусу відбувається при порушенні порядку в залі судового засідання або невиконанні

розпоряджень головуючого судді. Коло підстав для застосування заходів адміністративного примусу є ширшим і охоплює стихійні лиха, епідемії, проступки, злочини, а також об'єктивно протиправні дії, які не є порушеннями, оскільки вчиняються неосудними особами; 3) порядок застосування адміністративно-примусових заходів головним чином регулюється нормами адміністративного права: наприклад, Кодекс України про адміністративні правопорушення [13], Закон України «Про національну поліцію» [14] та ін. Порядок застосування заходів процесуального примусу регламентується у свою чергу процесуальними нормами, які містяться в КАС України, Цивільному процесуальному кодексі України [15], Кримінально-процесуальному кодексі України [16], Господарсько-процесуальному кодексу України [17]; 4) застосування адміністративного примусу є наслідком виконання державно-владних обов'язків органами публічного адміністрування, тоді як застосування процесуального примусу є результатом діяльності судових органів, представлених головуючим у судовому засіданні [18, с. 55-56].

Вбачається, що включення заходів процесуального примусу до поняття «заходи адміністративного примусу», з одного боку, та нерідке ототожнення в науковій літературі адміністративного примусу з державним примусом, приводить до розмиття поняття «адміністративний примус» та неточності у визначенні заходів адміністративно-процесуального примусу. В інакшому випадку до адміністративного примусу, виходячи з такої логіки, можна віднести і заходи процесуального примусу в цивільному судочинстві, і навіть запобіжні заходи у кримінальному провадженні. Але зазначене вбачається методологічно невірним.

Наступним аргументом є доцільність розуміння адміністративного процесу, а відповідно і заходів адміністративно-процесуального примусу як діяльності та заходів, що відповідно здійснюється/застосовуються адміністративними судами при розгляді і вирішенні адміністративних справ. Зазначене обґрунтовується тим, що, по-перше, у сучасних умовах, враховуючи конституційне втілення принципу розподілу влад та створення судової системи із важливими гарантіями для її ефективного функціонування, у формуванні адміністративної юстиції в Україні нові реалії надають адміністративному процесу нового змісту. Адміністративний процес тісно пов'язаний з функціонуванням адміністративної юстиції у контексті сучасних тенденцій. Саме форма реалізації правосуддя адміністративними судами, визначена як адміністративне судочинство, законно асоціюється з адміністративним процесом, як визначено у ст. 4 КАС України [19, с. 9]. У такому випадку заходи процесуального примусу в адміністративному судочинстві є тотожним поняттям із заходами адміністративно-процесуального примусу.

Доповнюючи обґрунтованість зазначеної позиції, слід зазначити, що запровадження загальної адміністративної процедури Законом України «Про адміністративну процедуру» [20] ще більше акцентує увагу на необхідності розмежування адміністративної процедури та адміністративного процесу, і передбачається, що у цьому контексті обов'язково виникне необхідність розмежування заходів адміністративно-процесуального примусу та заходів адміністративно-процедурного примусу.

### Висновки

Отже, заходи процесуального примусу в адміністративному судочинстві не є складовою заходів адміністративного примусу, а заходи адміністративно-процесуального примусу та заходи процесуального примусу в адміністративному судочинстві, вважаємо, є тотожними поняттями. Важливо відрізнити заходи процесуального примусу, які вживаються в адміністративному судочинстві, від заходів,

спрямованих на забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Заходи процесуального примусу в адміністративному судочинстві особливі тим, що вони застосовуються у контексті судового розгляду адміністративних справ. Цей аспект відрізняє їх від інших заходів державного примусу, інтегруючи їх у процес судового вирішення адміністративних справ.

Так, за своєю суттю заходи процесуального примусу в адміністративному судочинстві є передбаченими нормами адміністративного процесуального права, які застосовуються адміністративним судом до учасників судового процесу та інших осіб з метою припинення зловживань процесуальними правами та вчинення інших порушень, а також забезпечення виконання ними своїх процесуальних обов'язків.

Вбачається за доцільне визначити заходи процесуального примусу в адміністративному судочинстві як засоби впливу фізичного, психологічного або майнового характеру, які використовуються судом (головуючим суддею) або за його дорученням – іншими уповноваженими особами стосовно учасників судового процесу та інших присутніх у судовому засіданні осіб. Головна мета застосування цих заходів полягає у попередженні та усуненні зловживань процесуальними правами, у протидії створенню протиправних перешкод у здійсненні судочинства та забезпеченні дотримання встановлених правил та порядку судового процесу.

#### Список використаних джерел

1. Голоядова Т.О. Адміністративні заходи процесуально-забезпечувального характеру в системі адміністративного примусу. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція». Вип. 1 С. 116–118.
2. Голосніченко І.П. Стахурський М.Ф., Золотарьова Н.І. Адміністративне право України: основні поняття. Загальна та основна частина : навч. посіб. Київ, 2005. 231 с.
3. Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник. Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 345 с.
4. Адміністративне право. Альбом схем : навч. посіб. / Ю.П. Битяк, В.В. Зуй, В.М. Гаращук та ін. Харків : Право, 2012. 155 с.
5. Грянка Г.В. Адміністративний примус у публічному адмініструванні. Науковий вісник національної Академії внутрішніх справ. № 6. 2011. С. 206–214. С. 212–213.
6. Лавренчук О.В. Заходи процесуального примусу в загальній системі адміністративних санкцій: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 221 с.
7. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 01.03.2024 р.).
8. Кодекс адміністративного судочинства: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Дата оновлення: 31.12.2023 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 01.03.2024 р.).
9. Джафарова М.В. Загальна характеристика заходів процесуального примусу, які застосовуються в адміністративному судочинстві. Підприємство, господарство і право. 2019. № 3. С. 143–147.
10. Кузьменко О., Панченко О. Особливості застосування заходів процесуального примусу в адміністративних судах головуючим у судовому засіданні. Право України. 2008. № 10. С. 31–37.
11. Джафарова М.В. Загальні підстави застосування заходів процесуального примусу в адміністративному судочинстві. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2019. № 2. С. 81–84.

12. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навч. посібник. Вид. 2-ге, перероб. та допов. К. : Атіка, 2009. 640 с.
13. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 року № 8073-X. Дата оновлення: 14.10.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text> (дата звернення: 01.03.2024 р.).
14. Про національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII Дата оновлення: 01.01.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 01.03.2024 р.).
15. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 № 1618-IV. Дата оновлення: 31.12.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text> (дата звернення: 01.03.2024 р.).
16. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI Дата оновлення: 01.01.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text> (дата звернення: 01.03.2024 р.).
17. Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991 р. № 1798-XII. Дата оновлення: 01.01.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12#Text> (дата звернення: 01.03.2024 р.).
18. Осауленко С.В. Правова природа заходів процесуального примусу в адміністративному судочинстві. Правове життя сучасної України: матеріали Міжнар. наук. конф. проф.-викл. та аспірант. складу (м. Одеса, 16–17 трав. 2013 р.) /відп. за вип. В.М. Дрьомін; НУ «ОЮА». Півд. регіон. центр НАПрН України. Одеса: Фенікс, 2013. Т. 2. С. 55–57.
19. Картузова І.О., Осадчий А.Ю. Адміністративно-процедурне право : навч.-метод. посіб. Одеса : Юрид. л-ра, 2008. 288 с.
20. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX Дата оновлення: 01.01.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 01.03.2024 р.).