

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРИМУС У СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА ГРОМАДЯН НА ОСВІТУ ЯК ЗАПОРУКА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Розглянуто адміністративний примус у системі забезпечення прав громадян на освіту як запоруку національної безпеки України. Проаналізовано адміністративно-примусові заходи щодо запобігання та припинення порушень права громадян на освіту, окреслено адміністративну відповідальність у сфері реалізації права на освіту. Визначено напрями реформування цього адміністративно-правового інституту.

Ключові слова: адміністративний примус, забезпечення, право на освіту, національна безпека, запобігання, припинення, адміністративна відповідальність, реформування.

Постановка проблеми. Загальновідомо, що серед універсальних методів публічного управління ключове місце посідають методи переконання та примусу. Вони найбільш широко використовуються у всіх сферах управлінської діяльності, в тому числі під час боротьби з правопорушеннями, утворюють систему заходів впливу держави (в особі її органів та посадових осіб) на свідомість та поведінку людей, є необхідною умовою нормального функціонування суспільства, будь-якого державного і громадського об'єднання, всього процесу управління та ефективного механізму забезпечення національної безпеки держави.

На нашу думку, адміністративний примус посідає одне з найважливіших місць у системі державного примусу, що й обумовило його розгляд у цій статті.

Стан дослідження. Проблеми адміністративного примусу та співвідношення переконання і примусу в державному управлінні доволі докладно висвітлено в адміністративно-правовій науці. Це стосується праць провідних вітчизняних учених-адміністративістів: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, А.С. Васильєва, І.П. Голосніченка, С.Т. Гончарука, Є.В. Додіна, М.М. Дорогих, В.В. Зуй, Р.А. Калужого, С.В. Ківалова, Л.В. Коваля, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, В.Ф. Опришка, О.І. Остапенка, М.М. Тищенко, В.К. Шкарупи та ін. Що ж стосується адміністративного примусу в системі забезпечення права громадян на освіту як запоруки національної безпеки України, на нашу думку, зазначеному питанню приділено не достатньо уваги, що потребує більш детального вивчення та обґрунтування.

Мета статті – визначення сутності адміністративного примусу та його класифікації у системі забезпечення права громадян на освіту.

Виклад основних положень. У вирішенні питання про підстави застосування державного примусу, як акцентує А.Т. Комзюк, необхідно зважати на те, який це вид (форма) державного примусу [1]. Якщо йдеться про кримінальний примус (судову форму), то, безперечно, підставою його застосування може бути тільки суспільно небезпечне діяння, тобто злочин.

Адміністративний примус має свої особливості, з якими пов'язане визначення його сутності, а саме: застосування адміністративного примусу завжди поєднане із широким використанням багатогранних виховних засобів, з активним формуванням правосвідомості, нетерпимого ставлення до антигромадських вчинків; адміністративний примус використовується в публічному управлінні з метою охорони суспільних відносин, що виникають у цій сфері державної діяльності; адміністративно-примусові заходи можуть бути застосовані не лише у зв'язку з вчиненням правопорушень, що є характерним для інших видів публічного примусу, але й у разі їх відсутності – коли їм необхідно запобігти або забезпечити громадський порядок і громадську безпеку; адміністративний примус за змістом значно ширший за адміністративну відповідальність – адміністративна відповідальність є частиною адміністративного примусу; однією з визначальних ознак адміністративного примусу є те, що заходи впливу застосовуються саме в примусовому порядку, тобто незалежно від волі і бажання суб'єкта, до якого застосовується, часто з можливістю використання для його реалізації інших примусових заходів.

Отже, адміністративний примус – це застосування органами виконавчої влади та їх посадовими особами, а у випадках, зазначених у законі, – судами (суддями) або представниками громадськості, передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майнового, особистісного та іншого характеру з метою запобігання і припинення правопорушень, притягнення винних до відповідальності.

Залежно від конкретної мети застосування заходи адміністративного примусу поділяють на певні види. В адміністративно-правовій науці спостерігаємо розмаїття класифікацій заходів адміністративного примусу.

Уперше на цю проблему звернув увагу М. Єропкін [2, с. 60–68]. В основу класифікації заходів адміністративного примусу дослідник поклав мету їх застосування. Ці заходи застосовуються з потрійною метою: а) для запобігання різним антигромадським проявам, недопущення утворення певної протиправної ситуації; б) для припинення розпочатого або вже вчиненого протиправного діяння та забезпечення

провадження в справах про адміністративні проступки; в) для покарання осіб, які вчинили правопорушення. Відповідно до потрібного призначення заходи адміністративного примусу були розподілені на три групи: адміністративно-запобіжні, адміністративного припинення і адміністративні стягнення. Класифікацію, запропоновану М. Єропкіним, неодноразово критикувати, але це не завадило їй зберегти свою актуальність до наших днів.

Л. Розін основою класифікації заходів адміністративного примусу також вважає застосування цих засобів і пропонує такі види адміністративного примусу: 1) адміністративні стягнення, застосовані з метою покарання правопорушника; 2) заходи адміністративного припинення, що використовуються для припинення правопорушень, які вчиняються; 3) заходи процесуального примусу, які дозволяють установити факт правопорушення, особу порушника, скласти необхідні процесуальні документи; 4) поновлювальні заходи, призначені для поновлення порушеного правопорядку, прав громадян; 5) адміністративно-примусові заходи, застосовані з метою профілактики правопорушень [3, с. 182–189].

В. Колпаков пропонує класифікувати заходи адміністративного примусу так: заходи адміністративного запобігання, запобіжні адміністративні заходи і заходи відповідальності за порушення нормативно-правових положень [4, с. 198].

Погоджуючись з думкою О. Бандурки, призначення заходів адміністративного примусу свідчить про їх різноманітність і дозволяє доцільно варіювати ними, поєднувати їх з іншими заходами державного впливу. Відповідно до цього вони поділяються на три групи: адміністративно-запобіжні заходи (перевірка документів, огляд, внесення подання про усунення причин правопорушень тощо); заходи адміністративного припинення (адміністративне затримання, вилучення речей та документів та ін.); адміністративні стягнення (попередження, штраф, позбавлення спеціального права тощо) [5, с. 18–19].

Щодо класифікації заходів адміністративного примусу у системі забезпечення права громадян на освіту виділимо адміністративно-запобіжні заходи, заходи адміністративного припинення та заходи адміністративної відповідальності.

Розглядаючи адміністративно-примусові заходи запобігання порушень права громадян на освіту, з'ясуємо критерії їх існування: по-перше, такий захід не пов'язаний із вчиненням правопорушення, тобто виконує саме профілактичну роль; по-друге, порядок його застосування врегульовано саме адміністративним законодавством; по-третє, його застосування законодавством віднесене до компетенції міліції; по-

четверте, реалізація таких заходів обов'язково супроводжується державним примусом.

Доцільно також зважати на те, що міліція у своїй повсякденній роботі виконує певний обсяг профілактичної роботи щодо недопущення скоєння правопорушень, пов'язаних із порушенням права громадян на освіту, тобто проводить так звану соціальну профілактику (бесіди з батьками, що ведуть аморальний спосіб життя, зловживають алкогольними напоями та наркотиками; лекції у школах, на підприємствах, організаціях тощо). Вказані заходи соціальної профілактики охоплюють і примусові, і непримусові.

Засоби виховного характеру дозволяють більш ефективно впливати на свідомість та волю людини, формувати психологічне уявлення людини щодо тих чи інших процесів. У разі їх використання в особі підсвідомо формуються власні переконання, погляди, що збігаються з інтересами суспільства. Головне в переконанні – обґрунтування тієї чи іншої ідеї і наведення доречних прикладів. Людина, переконавшись у правильності та раціональності цих ідей, сприймає їх як належне і пізніше дотримується їх у своєму житті [6, с. 19–26], тобто формується власне, так зване інформаційне поле людини. Отже, сутність виховної роботи полягає у проведенні групових та індивідуальних бесід, спрямованих на формування в індивіда розуміння необхідності поваги до прав і свобод громадян, неприпустимості їх порушення, що і є основною запорукою і безпеки в державі взагалі, і національної безпеки зокрема.

Як слушно зауважує О. Негодченко, працівники органів внутрішніх справ не є соціальними працівниками, і захист соціальних прав не входить до їх компетенції, але вони постійно спілкуються з людьми різних прошарків суспільства і роблять свій внесок у підтримання безпеки всіх без винятку громадян [7, с. 14–21].

Проаналізувавши чинне законодавство і практику його застосування, серед адміністративно-примусових заходів запобігання порушень права громадян на освіту можна виділити: 1) взяття на облік і офіційне застереження осіб про неприпустимість протиправної поведінки; 2) відвідування підприємств, установ і організацій; 3) входження в жилі та інші приміщення громадян з метою вивчення житлово-побутових умов проживання неповнолітніх дітей; 4) внесення подань до державних органів, підприємств, установ, організацій, посадовим особам про необхідність усунення причин та умов, які сприяли вчиненню правопорушень; 5) клопотання перед органами місцевого самоврядування про позбавлення батьківських прав батьків, що не забезпечують право своєї дитини на освіту; 6) відвідування навчальних закладів з метою виявлення осіб, чиє право на освіту порушене чи обмежуване, з подальшим притягненням винних до відповідальності та ін.

Водночас, на відміну від адміністративно-запобіжних заходів, заходи адміністративного припинення характеризуються тим, що їх застосування спричинюється реальною протиправною (в тому числі об'єктивно протиправною) ситуацією і розпочинається в момент, коли вона досягла певного розвитку, тобто коли використання запобіжних заходів стає вже неефективним або й зовсім марним. Заходи адміністративного припинення не відвертають, а безпосередньо переривають наявні правопорушення або об'єктивно протиправні діяння, створюють умови для встановлення особи порушника, з'ясування обставин справи і реальної можливості для подальшого застосування до порушника заходів адміністративної або іншої відповідальності.

Заходи адміністративного припинення, що застосовуються міліцією як передбачені законом засоби впливу, спрямовані на примусове переривання (припинення) діянь, які мають ознаки адміністративного правопорушення, а в окремих випадках – і кримінально-правовий характер, недопущення шкідливих наслідків протиправної поведінки, забезпечення провадження в справі про адміністративне правопорушення і притягнення винного до адміністративної, а у виняткових випадках – до кримінальної відповідальності [5, с. 26].

Отже, заходами адміністративного припинення порушень права громадян на освіту можна вважати: 1) вимогу припинити протиправну поведінку; 2) доправлення порушника для складання протоколу про адміністративне правопорушення; 3) привід осіб, які ухиляються від явки за викликом до органу внутрішніх справ; 4) адміністративне затримання; 5) вилучення речей і документів; 6) припинення діяльності навчальних закладів, у яких порушується право громадян на освіту та ін.

Розглядаючи адміністративну відповідальність як один із заходів адміністративного примусу у системі забезпечення права громадян на освіту, зазначимо, на сучасному етапі розвитку української державності дослідження інституту адміністративної відповідальності, з'ясування його суті, місця та ролі і у системі адміністративного права, і серед інших галузей права набуває особливого значення, оскільки це пов'язано з необхідністю удосконалення українського законодавства, в тому числі з систематизацією та оновленням адміністративного законодавства.

Так, С. Гончарук визначає адміністративну відповідальність різновидом правової відповідальності, що є специфічною формою негативного реагування держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних виявів, насамперед адміністративних проступків. Особи, що скоїли ці правопорушення, повинні спокутувати перед повноважним державним органом свої неправомірні дії і понести за це адміністративні стягнення в установлених законом формах

і порядку [8, с. 19]. Л. Коваль розглядає адміністративну відповідальність у контексті з іншими видами відповідальності, бо синтезуючим началом вважає необхідність покаяння за власні дії, протиправні вчинки, брати на себе вину за наслідки [9, с. 132].

На думку Д. Овсянка, адміністративна відповідальність – це застосування державними органами, посадовими особами та представниками влади встановлених державою заходів адміністративного покарання до громадян, а в певних випадках – і до організацій за порушення законності та державної дисципліни [10, с. 129]. В. Колпаков пропонує таку дефініцію адміністративної відповідальності: «адміністративна відповідальність – це засіб захисту суспільних відносин шляхом виконання суб'єктом проступку примусово застосованих до нього заходів впливу за процедурою, передбаченою Кодексом» [4, с. 88].

Метою юридичної відповідальності, що є загальною для всіх видів відповідальності, є покарання за правопорушення і, що найважливіше – запобігання останнім. Роль адміністративної відповідальності в системі юридичної відповідальності надзвичайно важлива насамперед тому, що вона виникає як наслідок відносин держави і громадянина. Це відповідальність за пряме порушення державних приписів, яка є найвищою точкою відносин «влада-підпорядкування». Саме в цьому аспекті адміністративну відповідальність можна розглядати як важливий інструмент правової держави, оскільки завдяки їй держава має мобільну та дієву можливість реалізовувати свої вимоги і до фізичних, і до юридичних осіб, тому оволодіння змістом проблем адміністративної відповідальності є ефективним засобом «відточування» інструментарію правової держави, адже саме через адміністративну відповідальність забезпечуються основні принципи останньої [11, с. 66–68].

Отже, проаналізувати теоретичні положення щодо визначення адміністративної відповідальності, можна зробити висновок, що як вид юридичної адміністративної відповідальності є засобом захисту суспільних відносин шляхом застосування до осіб, які вчинили адміністративні проступки, адміністративних стягнень, що призводять до негативних наслідків і застосовуються уповноваженими на те органами чи особами на підставах і в порядку, які передбачені чинним законодавством [12].

Зауважимо, що законодавство про адміністративні проступки практично не передбачає відповідальність за порушення права громадян на освіту. Виняток становить відповідальність за дії, що входять до складу адміністративного проступку, передбаченого ч. 1 ст. 184 КУпАП України [13]. Ця адміністративна норма охороняє право дітей на освіту, встановлюючи санкції за ухилення батьків, а також осіб, що їх замінюють, від виконання передбачених законодавством обов'язків що-

до забезпечення необхідних умов навчання неповнолітніх дітей, причому частина друга цієї статті передбачає більш сувору відповідальність за ті самі дії, вчинені повторно впродовж року після накладення адміністративного стягнення. Санкцією за вказаною статтею є адміністративний штраф, який не завжди, на нашу думку, є ефективним засобом впливу на правопорушників.

Висновки. Нині у світлі ефективності забезпечення національної безпеки України назріла необхідність реформування адміністративного законодавства у частині забезпечення основних конституційних прав громадян.

Пропонуємо до складу нового Кодексу про адміністративні проступки додати окрему главу, якою буде встановлюватися відповідальність за адміністративні проступки, що посягають на конституційні права громадян (право на освіту також); диференціювати статтю 184 КУпАП, а саме: зробити життя, виховання та навчання неповнолітніх дітей окремими об'єктами регулювання з боку адміністративного законодавства та передбачити для правопорушників такі види покарання, як попередження, штраф підвищеного розміру; запропонувати нові складі адміністративних деліктів за порушення права громадян на освіту, зокрема: встановити відповідальність посадових осіб за порушення права громадян на освіту, безпосередньо на доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; порушення права громадян, які належать до національних меншин, на навчання рідною мовою чи вивчення рідної мови у державних і комунальних закладах тощо.

1. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: монографія / А.Т. Комзюк; за заг. ред. О.М. Бандурки. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 345 с.

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

3. Розин Л.М. Проблемы классификации мер административного принуждения / Л.М. Розин // Управление и право. – 1982. – Вып. 7. – С. 182–189.

4. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – 752 с.

5. Бандурка О.М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О.М. Бандурка. – Харків: Укр. юрид. академія, 1994. – 158 с.

6. Негодченко О.В. Характеристика методів діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав і свобод людини / О.В. Негодченко // Вісн. Львівськ. ін-ту внутр. справ. – 2003. – № 1. – С. 19–26.

7. Негодченко О.В. Деякі проблеми організації діяльності органів внутрішніх справ щодо попередження домашнього насильства / О.В. Негодченко // Вісник Одеського юрид. ін-ту. – 2002. – № 4. – С. 14–21.

8. Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України: навчальний посібник / С.Т. Гончарук; Українська академія внутрішніх справ. – Київ, 1995. – 78 с.

9. Коваль Л.В. Адміністративне право: курс лекцій [для студентів юрид. вузів та факультетів] / Л.В. Коваль. – 3-є вид. – К.: Вентурі, 1998. – 208 с.

10. Овсянко Д.М. Адміністративное право: учебное пособие [для студентов] / Д.М. Овсянко; отв. ред. Г.А. Туманов. – М.: Юрист, 1995. – 304 с.

11. Куян І. Адміністративна відповідальність як інструмент правової держави / І. Куян // Право України. – 1998. – № 5. – С. 66–68.

12. Ракша Н.С. Адміністративно-правове забезпечення права громадян на освіту: монографія / Н.С. Ракша. – ДонДУУ, 2009. – 210 с.

13. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 52. – Ст. 1122 (з наступними змінами та доповненнями).

Ракша Н.С., Червоненко Г.А. Адміністративное принуждение в системе обеспечения права граждан на образование как фактор национальной безопасности Украины

Рассматривается административное принуждение в системе обеспечения права граждан на образование как фактор обеспечения национальной безопасности Украины. Анализируются административно-принудительные меры предотвращения и пресечения нарушений прав граждан на образование, административная ответственность в сфере реализации права на образование. Определяются направления реформирования указанного административно-правового института.

Ключевые слова: административное принуждение, обеспечение, право на образование, национальная безопасность, предотвращение, пресечение, административная ответственность, реформирование.

Raksha N.S., Chervonenko G.O. Administrative coercion in the system of ensuring the rights of citizens to education as a factor of national security of Ukraine

Article is devoted to considering of administrative compulsion in system of maintenance of the rights of citizens to education. Administratively-compulsory preventive sanctions and the termination of infringements of the right of citizens to education, administrative responsibility in sphere of realisation of the right to education are analyzed. Directions of reforming of the specified administrative-compulsory institute are defined.

Key words: administrative compulsion, maintenance, the right to education, national security prevention, the termination, administrative responsibility, reforming.