

Д. О. Кошиков

кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри поліцейської діяльності
та публічного адміністрування
Харківського національного університету внутрішніх справ

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРИМУС ЯК МЕТОД РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ: ПОНЯТТЯ ТА МЕЖІ ЗМІСТУ

Зазначено, що сфера компетенції достатньо значної кількості суб'єктів владних повноважень нерозривно пов'язана з реалізацією державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки, у тому числі шляхом реалізації адміністративного примусу, який традиційно визнають одним із універсальних методів державного управління. Досліджено основні наукові підходи до розуміння адміністративного примусу. Опираючись на дослідження провідних вчених-адміністративістів, визначено перелік та розкрито зміст юридичних властивостей адміністративного примусу у розрізі його використання у якості методу реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави. Наголошено на необхідності розмежування адміністративного примусу та контролю як методів реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави. У результаті під адміністративним примусом як методом реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави запропоновано розуміти застосування уповноваженими державними органами виконавчої влади, в деяких випадках суддями до фізичних та юридичних осіб, які не перебувають в їх підпорядкуванні, незалежно від волі і бажання останніх заходів впливу морального, майнового, організаційного та особистісного характеру у випадках вчинення або загрози вчинення особами правопорушень у сфері економіки, або в умовах надзвичайних обставин з метою спонукання громадян до виконання загальнообов'язкових правил, норм та стандартів у окремих сферах управління економікою шляхом попередження і припинення правопорушень, покарання за їх вчинення, а також попередження та ліквідації наслідків надзвичайних обставин за допомогою спрощеного, оперативного адміністративного впровадження. В свою чергу контроль визначено у якості сукупності дій суб'єктів зі спостереження за функціонуванням об'єкту контролю з метою отримання об'єктивної та достовірної інформації про нього; надання допомоги підконтрольній структурі у поновленні законності, встановленні причин та умов, що сприяють порушенню вимог правових норм з можливістю втручання в оперативну діяльність підконтрольного об'єкту шляхом проведення перевірок (аудиту). Таке визначення є характерним також для контролю як адміністративно-правового методу реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави.

Ключові слова: економічна безпека, державна політика, адміністративний примус, контроль.

Поставка проблеми. Забезпечення економічної безпеки держави, підтримання фінансової дисципліни та економічного порядку, захист економічних прав та інтересів у відносинах держави та суспільства набуває особливого змісту в умовах нестабільного економічного стану України. Для виконання зазначених завдань держава реалізовує політику в особі уповноважених органів, використовуючи різноманітні засоби, особливе місце серед яких посіда-

ють правові, зокрема адміністративно-правові засоби. В свою чергу заходи адміністративного примусу становлять основу правоохоронних адміністративно-правових засобів. Назва останніх сама по собі визначає їх сутність та мету застосування, що полягає у захисті економічних прав громадян.

Не дивлячись на те, що безпосередньо формулювання «забезпечення економічної безпеки держави» у межах у функцій та/або повнова-

жень органів державної влади часто не використовується, сфера компетенції достатньо значної кількості суб'єктів владних повноважень нерозривно пов'язана з реалізацією державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки, у тому числі шляхом реалізації адміністративного примусу, який традиційно визнають одним із універсальних методів державного управління.

Стан дослідження. Питанням дослідження адміністративного примусу присвячені роботи провідних вчених-адміністративістів, а саме: В. Б. Авер'янова, Д. М. Бахраха, О. М. Бандурки, О. І. Безпалової, О. Є. Безсметного, Ю. П. Битяка, І. П. Голосніченко, Є. В. Додіна, М. І. Єропкина, Л. В. Ковалюк, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, М. П. Кучерявенко, В. К. Шкарупи та інших. В свою чергу адміністративно-правова література майже не висвітлює питання використання адміністративного примусу у якості методу реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави. В рамках ширшої проблематики означеним питанням приділили увагу, наприклад, Е. Г. Смирнова, яка торкнулася теми адміністративного примусу у якості засобу забезпечення економічної безпеки [1]; В. О. Іванцов – описав особливості застосування міліцією заходів адміністративного примусу щодо боротьби з правопорушеннями економічної спрямованості [2] тощо. Отже, недостатня розробленість на теоретичному рівні, а також наявність практичних правових проблем свідчить про актуальність дослідження адміністративного примусу у якості методу реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави.

Мета статті полягає у визначенні поняття та окресленні змістових меж адміністративного примусу реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави у розрізі його співвідношення з іншими методами даної сфери.

Викладення основного матеріалу. Адміністративний примус є уособленням державного примусу, тобто є одним з його видів. У підручнику «Адміністративне право» за загальною редакцією Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй зазначено: «державний примус характеризується тим, що цей метод державного впливу є допоміжним, здійснюється на основі переконання та лише після застосування переконання» [3, с. 177].

У різні історичні періоди адміністративний примус як один з найпоширеніших методів дер-

жавного (публічного) управління неодноразово ставав предметом наукових досліджень, що свідчить про його беззаперечне існування як з теоретичної, так і практичної точок зору. Разом з тим законодавство понині не те, що не надає визначення даному поняттю (категорії), останнє навіть не оперує таким терміном. Така «законодавча байдужість» до напрацювань науки адміністративного права систематично приводить до проблем у нормативно-правовому регулюванні, що, як приклад, може бути простежено у підході до систематизації поліцейських заходів у Законі України «Про національну поліцію». Слушно у контексті зазначеного наголошує А. Т. Комзюк: «термін «адміністративний примус» не має, так би мовити, «офіційного статусу», його сформульовано лише на доктринальному рівні» [4, с. 46].

Натомість в адміністративній науці існують різні визначення поняття адміністративного примусу, що зокрема обумовлено специфікою сфери його дослідження (реалізації). Наприклад, Д. М. Бахраха вважав, що адміністративний примус є особливим видом державного примусу, який полягає у застосуванні суб'єктами функціональної влади передбачених нормами адміністративного права примусових заходів у зв'язку з неправомірними діями [5, с. 151].

А. Т. Комзюк робить висновок, що «адміністративний примус – це застосування відповідними суб'єктами до осіб, які не перебувають в їх підпорядкуванні, незалежно від волі і бажання останніх передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майнового, особистісного та іншого характеру з метою охорони суспільних відносин, що виникають у сфері державного управління, шляхом попередження і припинення правопорушень, покарання за їх вчинення» [6, с. 45]. Відповідне визначення, з позиції вченого, може бути цілком застосовним для розуміння названого методу у розрізі державного управління загалом та його втіленням у діяльності міліції зокрема.

Серед сучасних дослідників змісту адміністративного примусу заслуговує на увагу його визначення напрацьоване В. О. Іванцовим та К. О. Чишко, які після реформування органів внутрішніх справ приділили увагу характеристиці поліцейських заходів крізь призму адміністративно-правових методів. Зокрема, авторами адміністративний примус як метод адміністративної діяльності поліції запропоновано визначити «як застосування поліцейськими до осіб, які не перебувають у їхньому

підпорядкуванні, незалежно від волі й бажання останніх передбачених адміністративно-правовими нормами поліцейських заходів та адміністративних стягнень у випадках вчинення або загрози вчинення особами правопорушень або в умовах надзвичайних обставин з метою забезпечення досягнення завдань поліції шляхом попередження і припинення правопорушень, покарання за їх вчинення, а також попередження та ліквідації наслідків надзвичайних обставин за допомогою спрощеного, оперативного адміністративного впровадження» [7, с. 171].

Важливо розуміти, що примус, «на відміну від переконання – це діяльність державних і недержавних суб'єктів, скерована на підпорядкування волі окремих осіб і соціальних груп щодо дотримання соціальних норм. Мета примусу досягається шляхом «завдання особі морального, матеріального чи фізичного обмеження, або його особистим та майновим правом» [8, с. 29].

Описані нами визначення адміністративного примусу, достатньо яскраво відображають його ключові ознаки, які відрізняють його від інших видів державного примусу (цивільно-правового, кримінально-правового та дисциплінарного). Разом з тим, операючись на дослідження провідних вчених-адміністративістів, зупинимось детальніше на аналізі юридичних властивостей адміністративного примусу у розрізі його використання у якості методу реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави, серед яких наступні.

1. Адміністративний примус використовується в державному управлінні для охорони суспільних відносин, що виникають у цій сфері державної діяльності. У якості методу реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави застосування адміністративного примусу має гарантувати захист економічних прав фізичних та юридичних осіб, а також економічних інтересів суспільства та держави в цілому.

2. Загальновизнаним у юридичній літературі є той факт, в основі реалізації адміністративного примусу лежать правові норми. Відповідно до сучасних тенденцій розвитку розуміння адміністративного примусу відповідними нормами є норми саме «публічного права» [10, с. 190]. Особливого значення дана властивість адміністративного примусу набуває саме у контексті його реалізації у якості методу реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави, яка охоплює суспільні

відносини, що регламентуються нормами фінансового, податкового, бюджетного права тощо.

3. Адміністративний примус не пов'язаний з підпорядкованістю.

4. Заходи адміністративного примусу застосовуються переважно органами виконавчої влади та їх посадовими особами. Лише в окремих випадках, як виняток, їх застосування покладається на суди (суддів) і представників окремих об'єднань громадян. Якщо вести мову про суб'єктів реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави, то ними є Антимонопольний комітет України та суди як вищі органи державної влади та переважно центральні органи виконавчої влади та їх територіальні органи, серед яких Національна поліція, Національне антикорупційне бюро України, органи Державної податкової служби України, органи Державної аудиторської служби України, органи Державної митної служби. Окремо необхідно відзначити, що більшість з названих органів (крім судів загальної юрисдикції) наділені контрольними повноваженнями.

5. Адміністративно-примусові заходи застосовуються як до фізичних так і до юридичних осіб. До останніх можуть застосовуватись, наприклад, опечатування кас, складів, архівів.

6. Заходи адміністративного примусу застосовуються незалежно від волі і бажання суб'єкта, до якого вживається примус, тобто адміністративний примус застосовується саме у примусовому порядку.

7. Специфіка підстав застосування адміністративного примусу полягає в тому, що його заходи можуть застосовуватися як при вчиненні протиправних діянь, так і при настанні надзвичайних ситуацій або лише загрози вчинення протиправних дій. На перший погляд виникнення надзвичайних обставин не можна вважати загрозою економічній безпеці. Втім це не зовсім так. Наприклад, виникнення надзвичайних ситуацій може порушити або повністю зупинити функціонування підприємств, що може потягнути за собою низку негативних факторів: зупинення експорту, відповідно надходжень валюти до України; припинення сплати податків до державного та місцевих бюджетів; руйнування супутних ланок промислового виробництва тощо.

8. Заходи адміністративного примусу можуть мати характер морального, організаційно-правового, майнового, особистісного чи іншого впливу. Зазначена властивість чітко простежується у діяльності працівників Національної поліції та податкової міліції, які уповноважені

застосувати фізичний вплив (силу), спеціальні засоби тощо. Не можна погодитись з обмеженням адміністративного примусу «тільки засобами психічного чи фізичного впливу» [10, с. 152], оскільки, наприклад, у такому заході, як огляд речей, подібний вплив взагалі відсутній.

9. Застосовується адміністративний примус з метою спонукання громадян до виконання загальнообов'язкових правил, норм та стандартів у сферах управління промисловістю, агропромисловим комплексом, використанню і охороною природних ресурсів, фінансами, зовнішньоєкономічною діяльністю, попередження чи припинення протиправних дій, надзвичайних ситуацій, забезпечення економічної безпеки у разі їх виникнення та локалізація їх наслідків, притягнення правопорушників до відповідальності.

10. Процедура застосування адміністративного примусу відрізняється оперативністю, адже для попередження, припинення протиправних діянь, надзвичайних ситуацій, локалізації їх наслідків реакція відповідних органів має бути негайною [9, с. 112–113].

Викладені нами загальноновизнані ознаки адміністративного примусу у проекції його використання щодо реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави викликає деякі запитання щодо його співвідношення з методом контролю.

Справді, у методах контролю та примусу в залежності від підходу автора щодо розуміння даних понять можна простежити спільні ознаки. Так, наприклад Т. О. Коломоець пише, що «контроль являє собою застосування заходів щодо запобігання правопорушенням (з правом прямого втручання в оперативну діяльність об'єкта контролю); прийняття заходів щодо притягнення до правового відповідальності винних осіб» [11, с. 142]. У наступному розділі вчена зазначає, що «адміністративний примус застосовується задля запобігання та припинення протиправних діянь, забезпечення провадження в справах про правопорушення, притягнення винних осіб до відповідальності» тощо [11, с. 160].

По-перше, на нашу думку, необхідно виходити з того, що контроль має як внутрішнє (внутрішній контроль) та зовнішнє (зовнішній контроль) спрямування, тоді адміністративний примус лише зовнішнє (третя властивість зазначена нами вище). По-друге контроль полягає у постійному спостереженні за діяльністю об'єкта, за певних умов з можливістю втручання в оперативну діяльність останнього.

Адміністративний примус застосовується для вирішення конкретних завдань, не має системного характеру.

Якщо контроль та примус співпадають у часі та об'єкті свого застосування, наприклад, при проведенні перевірки суб'єкта господарювання, в межах якої вилучаються документи, а в результаті його здійснення є потреба у застосуванні примусових заходів впливу (припинення (призупинення) діяльності суб'єкта господарювання, накладення фінансових (штрафних) санкцій тощо) їх необхідно розрізнити наступним чином: контроль являє собою спостереження за діяльністю об'єкта, а його втручання в оперативну діяльність знаходить свій прояв у формі перевірки (аудиту), тоді як зазначені нами примусові заходи є обов'язковими до виконання та являють собою заходи адміністративного примусу. При цьому в результаті проведення контролю примус може навіть не застосовуватися якщо не має порушень, або вони є незначними. Отже, контроль у деяких випадках досягає своїх цілей шляхом реалізації заходів адміністративного примусу, тобто поняття контролю є ширшим за примус. З іншого боку адміністративний примус може застосовуватися при відсутності здійснення контролю. Наприклад, перевірка документів, що посвідчують особу працівниками Національної поліції (поліцейськими).

Висновки. Адміністративний примус посідає важливе місце серед методів реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави. Проведене дослідження засвідчило про його близькість щодо методу контролю, розмежування яких може бути простежено у наступному.

На нашу думку, адміністративний примус як метод реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави необхідно визначити як застосування уповноваженими державними органами виконавчої влади, в деяких випадках суддями до фізичних та юридичних осіб, які не перебувають в їх підпорядкуванні, незалежно від волі і бажання останніх заходів впливу морального, майнового, організаційного та особистісного характеру у випадках вчинення або загрози вчинення особами правопорушень у сфері економіки, або в умовах надзвичайних обставин з метою спонукання громадян до виконання загальнообов'язкових правил, норм та стандартів у окремих сферах управління економікою шляхом попередження і припинення правопорушень, покарання за їх вчинення, а також попередження

та ліквідації наслідків надзвичайних обставин за допомогою спрощеного, оперативного адміністративного впровадження.

Тоді як контроль полягає у сукупності дій суб'єктів зі спостереження за функціонуванням об'єкту контролю з метою отримання об'єктивної та достовірної інформації про нього; надання допомоги підконтрольній структурі у поновленні законності, встановлені причин та умов, що сприяють порушенню вимог правових норм з можливістю втручання в оперативну діяльність підконтрольного об'єкту шляхом проведення перевірок (аудиту). Таке визначення є характерним також для контролю як адміністративно-правового методу реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави.

Дослідження методів реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави слугує вагомим підґрунтям для виокремлення проблем у даній галузі та, як наслідок, напрацюванні можливих шляхів їх усунення, що становить перспективний напрям подальших наукових пошуків.

Список використаної літератури:

- Смирнова Е. Г. Адміністративний примус як засіб забезпечення економічної безпеки. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2013. № 22. Ч. II. Т. 2. С. 301–304.
- Іванцов В. О. Особливості застосування міліцією заходів адміністративного примусу щодо боротьби з правопорушеннями економічної спрямованості. *Право і безпека*. 2011. № 2 (39). С. 152–157.
- Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. 2-ге вид., перероб та допов. Харків : Право, 2013. 656 с.
- Комзюк А. Т. Адміністративний примус: деякі загальні проблеми дослідження та правового регулювання в контексті забезпечення прав людини. *Право України*. № 4. С. 46–49.
- Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник для вузов. Москва. : Юрид. лит, 2000. 455 с.
- Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2002. 408 с.
- Іванцов В.О., Чишко К.О. Характеристика поліцейських заходів кризь призму методів адміністративної діяльності поліції. Процес модернізації системи державного управління: конституційний, адміністративний та фінансовий аспекти : колективна монографія ; за заг. ред. А.С. Нестеренка. С. 158–173.
- Клюшніченко А. П. Міри адміністративного примусу, що застосовуються міліцією. Київ, 1977. 239 с.
- Коломоець Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України : теорія, досвід та практика реалізації : монографія ; за заг. ред. В. К. Шкарупи. Запоріжжя : Поліграф, 2004. 404 с.
- Адміністративне право України : підручник для юрид.вузів і факультетів / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка. Харків : Право, 2000. 520 с.
- Адміністративне право України : підручник ; за заг. ред. Т. О. Коломоець. Вид. 2-ге, змін. і допов. Київ : Істина, 2012. 528 с.

Koshykov D. O. Administrative coercion as a method of implementation of state policy in the sphere of ensuring economic security of the state: concepts and content limits

It is noted that the sphere of competence of a fairly significant number of subjects of authority is inextricably linked to the implementation of state policy in the sphere of ensuring economic security, including through the implementation of administrative coercion, which is traditionally recognized as one of the universal methods of state administration. The main scientific approaches to the understanding of administrative coercion have been studied. Based on the research of leading administrative scientists, the list of legal properties of administrative coercion in terms of its use as a method of implementing state policy in the sphere of ensuring the economic security of the state is defined and revealed. The need to distinguish between administrative coercion and control as methods of implementing state policy in the sphere of ensuring the economic security of the state is emphasized. As a result, under administrative coercion as a method of implementation of state policy in the sphere of ensuring the economic security of the state, it is proposed to understand the application by authorized state bodies of executive power, in some cases by judges, to individuals and legal entities who are not under their command, regardless of the will and desire of the last measures of influence of a moral, property, organizational and personal nature in cases of committing or threatening to commit offenses by persons in the economic sphere, or in extraordinary circumstances with the aim of encouraging citizens to comply with universally binding rules, norms and standards in certain areas of economic management by preventing and stopping offences, punishment for their commission, as

well as prevention and liquidation of the consequences of extraordinary circumstances with the help of simplified, operational administrative implementation. In turn, control is defined as a set of actions of subjects to monitor the functioning of the object of control with the aim of obtaining objective and reliable information about it; providing assistance to the controlled structure in restoring legality, established reasons and conditions contributing to the violation of the requirements of legal norms with the possibility of interfering in the operational activities of the controlled object by conducting inspections (audits). This definition is also characteristic of control as an administrative and legal method of implementing state policy in the sphere of ensuring the economic security of the state.

Key words: *economic security, state policy, administrative coercion, control.*