

ЖАРІЙ О. К.,
здобувач кафедри адміністративного
права та адміністративної діяльності
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 342.95 351

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Стаття присвячена дослідженню загальнотеоретичних питань щодо розкриття сутності категорії «адміністративний примус у сфері державної безпеки» й особливостей її застосування органами Служби безпеки України.

Ключові слова: адміністративний примус, державна безпека, Служба безпеки України, правопорушення у сфері державної безпеки, безпековий правопорядок.

Статья посвящена исследованию общетеоретических вопросов относительно раскрытия сущности категории «административное принуждение в сфере государственной безопасности» и особенностей ее использования органами Службы безопасности Украины.

Ключевые слова: административное принуждение, государственная безопасность, Служба безопасности Украины, правонарушения в сфере государственной безопасности, правопорядок в сфере безопасности.

The article is devoted to research of general theoretic questions in relation to opening of essence of category “administrative compulsion in the field of state security” and features of his application by the organs of Security Service of Ukraine.

Key words: administrative compulsion, state security, Security Service of Ukraine, offenses in the field of state security, safety law and order.

Вступ. Зміна політичного й соціально-економічного устрою в Україні, закріплення пріоритетів у співвідношенні держави та особистості на користь останньої зумовлюють характер здійснюваних останнім часом у країні реформ, упровадження адекватних новим потребам суспільства державних і правових механізмів. Важливе теоретичне і практичне значення в розглядуваному контексті надається переглядові усталених поглядів щодо порядку забезпечення державної безпеки, форм і методів діяльності органів Служби безпеки України (далі – СБ України) як головного суб’єкта її забезпечення. Актуальність реформування діяльності СБ України пояснюється тим, що її співробітники найбільш часто, як і працівники інших правоохоронних органів (суду, прокуратури), вступають у прямі стосунки з громадянами, а тим паче під час охорони державної безпеки, коли вони безпосередньо наділені правом застосовувати заходи адміністративного примусу (фізичної сили, спеціальних засобів, вогнепальної зброї тощо). Без установлення чітких законодавчих процедур адміністративно-примусової діяльності співробітники СБ України неможливо реально гарантувати конституційні права і свободи людини та громадянина, у тому числі у сфері державної безпеки.

Постановка завдання. На думку вчених-адміністративістів, останнім часом спостерігається підвищена актуалізація дослідження проблем державної безпеки та її забезпечення. Серед науковців, які займаються цією проблемою, можна виділити роботи В.В. Белевцевої, О.П. Дзьобаня, В.О. Ліпкана, І.Ф. Коржа, В.Я. Настюка, В.Г. Пилипчука, В.В. Сазонова,



С.А. Трофімова, Х.П. Ярмачі та інших. Проте в роботах цих авторів наголос робиться переважно на аналізі базових категорій теорії безпеки, визначенні її основних понять, розгляді окремих складових національної безпеки з погляду кримінального права, а також аналізі системи забезпечення державної безпеки у структурно-функціональному вимірі. У статті автор має на меті визначення особливостей застосування заходів адміністративного примусу у сфері державної безпеки, що використовують органи СБ України.

Нагадаємо, що відповідно до положень теорії адміністративного права, методами управління є способи, шляхи організуючого (адміністративного, економічного чи громадського) впливу органа управління (чи посадової особи) на керовану систему (конкретний об'єкт управління), що визначають порядок найбільш ефективного використання трудових, матеріальних, фінансових, правових чи інших ресурсів для вирішення поставлених завдань [10, с. 13]. Стосовно системи СБ України та її структурних підрозділів конкретний зміст методів діяльності має багато особливостей, що відбиває специфіку поставлених перед нею завдань. Ці органи управління у сфері забезпечення державної безпеки не лише організують, а й безпосередньо практично здійснюють охорону державної безпеки від відповідних викликів і загроз власними силами, засобами й можливостями; співробітники органів СБ України є представниками влади, носіями владних повноважень, які, за загальним правилом, направлені поза межі конкретного органу, тобто окремі служби можуть здійснювати кримінально-процесуальні дії; діяльність органів СБ України здійснюється у специфічних формах (оперативно-розшуковій, слідчій тощо), не притаманних іншим державним органам управління; мають право застосовувати специфічні заходи адміністративного впливу, їм властивий чималий обсяг адміністративно-наглядових функцій (забезпечення дозвільної системи тощо); особливістю органів СБ України є наявність таких рис державної служби, як спеціальна підготовка, наявність звань, атестація, сувора дисципліна тощо. Загалом зазначені особливості властиві для діяльності правоохоронних органів у сучасних умовах функціонування держави.

Результати дослідження. Так, Служба безпеки України, як інші органи державного управління, у своїй діяльності щодо забезпечення державної безпеки, захисту прав і законних інтересів держави, суспільства, людини використовує такі універсальні й всеохопні методи державного управління, як переконання і примус. Так, Л.Л. Попов відзначає, що переконання і примус є водночас вирішенням питання про методи державного керівництва суспільством. При впливі на свідомість людей шляхом переконання права й інтереси особи залишаються непорушними. Переконання створює внутрішні моральні заохочення для визначення особою своєї поведінки. Примус вимушує громадянина змінити свою поведінку в бік, бажаний для суспільства, і в цьому розумінні передбачає певні обмеження окремих прав і інтересів осіб, які вчиняють антигромадські дії [11, с. 6, 7]. Тому зрозуміло, що в аспекті необхідності забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина в діяльності органів СБ України першочергове, первинне значення має метод переконання.

Адміністративний примус на сьогодні, урахувавши високий рівень правопорушень у сфері державної безпеки, посідає центральне місце в діяльності органів СБ України, яку, на нашу думку, варто охарактеризувати як державно-владну, підзаконну, творчу, організуючу і правоохоронну діяльність. Тобто, по-перше, органи СБ України здійснюють функцію забезпечення державної безпеки від імені й за дорученням держави. Вони наділені чітко окресленою компетенцією та державно-владними повноваженнями, які передбачені Законом України «Про Службу безпеки України» [12]. Застосування наданих повноважень становлять не тільки право, а й обов'язок співробітників СБ України.

По-друге, діяльність органів СБ України щодо забезпечення державної безпеки є підзаконною. Усі дії її співробітників мають здійснюватись на основі й на виконання законів, а саме: Конституції України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України, Законів України: «Про Службу безпеки України», «Про основи національної безпеки України» тощо. Водночас органам СБ України надана оперативна самостійність в оцінюванні обстановки, виборі необхідних конкретних заходів і дій.



Забезпечуючи державну безпеку, права і свободи людини та громадянина, виконуючи приписи правових норм, співробітники органів СБ України зобов'язані враховувати умови функціонування держави, оперативну ситуацію, яка склалася, найбільш раціонально використовувати надані їм технічні, матеріальні ресурси та права й, безумовно, виконувати покладені на них обов'язки. Діяльність органів СБ України та межі оперативної самостійності їх співробітників чітко окреслені законом, правовими актами, конкретним обсягом наданої компетенції, сферою діяльності.

По-третє, адміністративна діяльність співробітників СБ України – це творча діяльність, направлена на забезпечення державної безпеки, прав і свобод людини та громадянина. Здійснюючи роз'яснювальну, виховну роботу, співробітники СБ України проводять бесіди, круглі столи, надають консультації, готують матеріали для преси, радіо й телебачення. Завдяки цьому вони сприяють виникненню в суспільства внутрішньої стійкої потреби в необхідності суворо дотримуватись положень законодавства з питань забезпечення державної безпеки.

По-четверте, у процесі діяльності щодо забезпеченню державної безпеки співробітники СБ України охороняють від протиправних дій певні види суспільних відносин: державну безпеку; відносини власності й володіння об'єктами державної безпеки; життя і здоров'я людини та громадянина; пов'язані з підприємницькою, господарською діяльністю у сфері державної безпеки; чинний безпековий правовий порядок тощо.

Проблема вибору методів діяльності СБ України в сучасних умовах об'єктивно детермінована необхідністю ефективного виконання основного завдання цього органу – здійснення діяльності щодо забезпечення державної безпеки, зміст якої й досі має переважно технократичну інтерпретацію. На нашу думку, поняття «державна безпека» має державно-правовий характер, лежить у площині необхідності забезпечення безпеки держави, людини та громадянина, під якою потрібно розуміти «цілеспрямований організуючий юрисдикційний вплив суб'єктів виконавчої влади спеціальної компетенції на внутрішні та зовнішні загрози (небезпеки), за якого державними інституціями створюються умови для ефективного функціонування системи національної» [2, с. 97]. Зміст функцій щодо забезпечення державної безпеки, як нам видається, полягає передусім у запобіганні виявам небезпечних явищ, які притаманні сфері державної безпеки, як джерелам підвищеної небезпеки; у ліквідації й пом'якшенні тяжкості наслідків, які настають від протиправних дій.

Застосування заходів примусу в соціальній, правовій європейській державі, курс на побудову якої обрала Україна, має вимушений, необхідний характер і є одним із важливих засобів забезпечення державної безпеки, недопущення, запобігання, припинення викликів і загроз державній безпеці, особливо із тяжкими наслідками. Примус, що застосовується органами СБ України, не має на меті завдання шкоди правопорушникові у сфері державної безпеки, фізичних чи духовних страждань і приниження його гідності. Але разом із тим правозахисні властивості заходів примусу полягають у тому, що вони мають карний характер, завдають особі певних обмежень і небажаних наслідків. Це закономірно, адже адміністративний примус, як правило, є силовою протидією держави особі, котра скоїла суспільно-небезпечне діяння, і слугує засобом захисту безпекового правопорядку.

Із питанням про ознаки адміністративного примусу тісно пов'язані й деякі спірні в науковій літературі аспекти проблеми змісту контрольної діяльності, що здійснюється органами СБ України.

Деякі вчені (І.С. Самощенко, О.С. Лейст) уважають, що державний примус – це реалізація не тільки санкції, а в низці випадків і диспозиції правової норми [13, с. 94–96; 14, с. 30]. Тому вони зараховують контроль за правомірністю поведінки суб'єктів до державно-примусових заходів.

Інші вчені (М.І. Козюбра, В.Д. Ардашкін) пишуть, що контроль і нагляд позбавлені ознак примусовості й включення їх у зміст державного примусу необґрунтовано розширює кордони останнього [5, с. 36–37]. В основі їхньої точки зору лежить дещо вузьке розуміння значення караючих властивостей.



Усі заходи примусу реалізуються шляхом правозастосування. При цьому одні з них безпосередньо спрямовані на захист порушених відносин щодо державної безпеки, а інші мають допоміжне значення стосовно головних правоохоронних заходів. Наприклад, вимагання співробітниками СБ України від громадян та посадових осіб припинення правопорушень і дій, що перешкоджають здійсненню їхніх повноважень, безпосередньо запобігає небезпеці для життя, здоров'я людей. Однією із суттєвих особливостей заходів примусу, що застосовуються СБ України, є її право застосовувати фізичну силу, спеціальні засоби й вогнепальну зброю. Застосування цих засобів є крайнім заходом захисту закону на випадок, якщо будь-яким іншим шляхом виконання покладених на органи СБ України обов'язків щодо захисту прав і свобод людини неможливе. Ефективною може бути навіть загроза їхнього застосування.

У зв'язку з цим необхідно відзначити, що адміністративний примус, який застосовується співробітниками СБ України, може набувати форм як фізичного, так і психологічного примусу. Психологічний примус – це вплив, ефективність застосування якого досягається шляхом дії на психічні процеси особи: волю, свідомість, звички тощо. При фізичному примусі такий вплив направлений переважно на матеріальне буття людини, свободу її пересування, дії, майно, транспортні засоби тощо.

Адміністративний примус посідає значне місце в правоохоронній діяльності державних органів. Разом із тим він є лише одним із видів державного примусу загалом. Як підсумовує А.В. Комзюк, правовий примус виявляється в різних формах відповідальності: кримінальній, адміністративній, дисциплінарній і майновій, яку несуть громадяни, посадовці особи, котрі допустили правопорушення. Проте вид державного примусу не визначається тим, порушення норм якої галузі права є підставою для його застосування. Досить часто засобами одного виду державного примусу охороняються відносини, урегульовані нормами багатьох галузей права [6, с. 129–137]. Останнє характерне, зокрема, для засобів адміністративного примусу, якими охороняються не лише управлінські, а й інші різноманітні суспільні відносини [7, с. 46, 47].

Ще однією особливістю адміністративного примусу, яка відрізняє його від інших видів державного примусу, є те, що його застосовують переважно спеціалізовані органи виконавчої влади (їхні посадові особи), у тому числі й СБ України, тоді як інші види примусу – суд. Крім того, засоби адміністративно-правового характеру, на відміну від інших, найчастіше використовують для запобігання і профілактики правопорушень, а також підтримання правопорядку за різних надзвичайних, миттєво виникаючих кризових обставин.

Загалом питання про сутність адміністративного примусу не раз було предметом наукових досліджень [8]. Однак у працях учених-юристів немає єдності щодо трактування його змісту. Зокрема, одні вважають, що застосування державного примусу припустимо лише у випадках учинення адміністративного правопорушення [4, с. 10]. Інші переконані, що заходи державного примусу можуть застосовуватись і без учинення правопорушення [15, с. 134].

На нашу думку, при вирішенні питання про підстави застосування адміністративного примусу під час здійснення діяльності щодо забезпечення державної безпеки потрібно виходити з того, що його підставою має бути не лише необхідність притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності, а й запобігання, профілактика подібних вчинків. Адже саме добре організований порядок функціонування сфери державної безпеки виключає можливість учинення правопорушень у досліджуваній царині.

У спеціальній літературі існують відмінності у визначенні поняття, обсягу та класифікації адміністративного примусу, що ускладнює в сучасних умовах опрацювання науково обґрунтованих пропозицій, направлених на вдосконалення юрисдикційної діяльності органів СБ України. Розвиток уявлень про сутність адміністративного примусу та його класифікацію є результатом численних наукових досліджень і пройшов низку етапів [15, с. 134]. У 40-х і першій половині 50-х років минулого століття побутувала точка зору, згідно з якою всі заходи адміністративного примусу ділились на дві групи – адміністративні стягнення й адміністративно-запобіжні заходи. Попри всю різноманітність позицій у ставленні до за-



значених видів адміністративного примусу, автори загалом були одноставні в тому, що заходи адміністративного стягнення застосовуються лише для покарання винних у вчиненні адміністративного проступку, а адміністративно-запобіжні заходи застосовуються з метою запобігання правопорушенням або їх припинення.

Погляди дослідників адміністративного примусу про існування адміністративно-відновлювальних заходів неоднозначні. Так, наприклад, Є.В. Додін зараховує до них усі заходи припинення, оскільки вони застосовуються переважно для ліквідації шкідливих наслідків, заподіяних правопорушенням, відновлення порушеного правопорядку [3, с. 71, 72].

На нашу думку, варто визнати обгрунтованими заперечення тих учених, які вважають, що відновлювальні заходи не становлять самостійної групи заходів адміністративного примусу. Їх аналіз свідчить про те, що відновлювальні заходи мають не тільки адміністративно-правовий характер. До них варто зарахувати передусім цивільно-правові, фінансово-правові, кримінально-правові та інші заходи.

Найбільш обгрунтованою, як нам видається, є класифікація, запропонована М.І. Єропкіним, критерієм якої є мета застосування, спосіб адміністративно-правового забезпечення правопорядку. Відповідно до неї, в одних випадках нормальне функціонування правовідносин досягається шляхом застосування до правопорушника адміністративної відповідальності; в інших – шляхом припинення протиправних дій адміністративно-правовими засобами; у третіх – за допомогою примусових засобів, які мають профілактичний характер. Згідно з нею, фактично й будується чинне адміністративне законодавство України та інших держав. Звичайно, уся ця система має прямий вихід на механізм застосування примусу.

Висновки. Отже, ефективне забезпечення державної безпеки може бути досягнуто лише шляхом продуманого, раціонального й системного використання всіх наявних видів адміністративного примусу: адміністративного запобігання, припинення й відповідальності. Однак в умовах необхідності забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина на перший план висувається необхідність застосування заходів адміністративного примусу, які не містять елементів покарання особи, до якої застосовуються. Необхідно відзначити, що в певних випадках заходи адміністративного запобігання і припинення самостійно й оперативно вирішують конфліктну ситуацію, без застосування заходів адміністративної відповідальності, які за своєю дією та часом звернуті мовби в минуле, є «ретроспективними» [1, с. 7]. Не маючи каральної властивості, заходи адміністративного запобігання і припинення, на відміну від адміністративних стягнень, не потребують наявності вини порушника, з'ясування якої в дорожніх умовах є надто складним, швидко й ефективно створюють безпечні умови для дорожнього руху, припиняють протиправну поведінку.

Саме це, на думку автора, потребує висвітлення проблем правового регулювання та застосування співробітниками Служби безпеки України заходів адміністративного запобігання і припинення. Більшу того, на сьогодні вони є основними видами примусової діяльності органів Служби безпеки України.

Список використаних джерел:

1. Агеенкова Г.Т. Мери административного пресечения : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Г.Т. Агеенкова ; Всесоюзный юридический заочный институт. – М., 1982. – 23 с.
2. Белєвцева В.В. Проблеми законодавчого регулювання у сфері державної безпеки в Україні / В.В. Белєвцева // Підприємництво, госп-во і право. – К., 2008. – Вип. 2 (146). – С. 94–97.
3. Додин Е.В. Основание административной ответственности / Е.В. Додин // Ученые записки ВНИИСЗ. – 1964. – Вып. 1/8. – С. 71–72.
4. Козырева Т.И. Административное принуждение и его виды / Т.И. Козырева. – М. : ВЮЗИ, 1957. – 47 с.
5. Козюбра М.І. Переконання і примус в радянському праві / М.І. Козюбра. – К. : Наукова думка, 1970. – 150 с.



6. Комзюк А. Державно-владний аспект адміністративного примусу / А. Комзюк // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2000. – № 4. – С. 129–137.
7. Лукашева А.Е. Социалистическое право и коммунистическое воспитание трудящихся / А.Е. Лукашева // Проблемы советского социалистического государства и права в современный период. – М., 1969. – С. 46–50.
8. Лунев А.Е. Административная ответственность за правонарушения / А.Е. Лунев. – М. : Госюриздат, 1961. – 186 с.
9. Еропкин М.И. Административное принуждение (методы и формы государственного управления) / М.И. Еропкин. – М.: Юрид. лит., 1977. – 215 с.
10. Озолин В.А. Формы и методы внутриорганизационной работы органов внутренних дел / В.А. Озолин // Материалы к лекциям. – Волгоград : Высшая следственная школа МВД СССР, 1970. – 75 с.
11. Попов Л.Л. Убеждение и принуждение / Л.Л. Попов. – М. : Московский рабочий, 1968. – 160 с.
12. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 р. № 2229-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
13. Самощенко И.С. Охрана режима законности Советским государством / И.С. Самощенко. – М. : Госюриздат, 1960. – 196 с.
14. Лейст О.Э. Санкции в советском праве / О.Э. Лейст. – М. : Госюриздат, 1962. – 238 с.
15. Фіночко Ф.Д. Еволюція поглядів щодо класифікації адміністративного примусу / Ф.Д. Фіночко // Правова держава Україна : короткі тези доповідей та наукових повідомлень Республіканської науково-практичної конференції. – Х. : Націон. Юрид. акад. України, 1995. – С. 134.

ЖЕЛТОВБРИХ І. Л.,
здобувач
(Національний університет
державної податкової служби України)

УДК 347.73

СУБ'ЄКТИ РОЗСУДУ В ПОДАТКОВОМУ ПРАВОЗАСТОСУВАННІ

У статті науково обґрунтовано зарахування до суб'єктів розсуду в податковому правозастосуванні всіх суб'єктів податкових правовідносин, охарактеризовано їхній правовий статус при реалізації владної компетенції, власних прав та обов'язків.

Ключові слова: податки, податкове правозастосування, платник податків, контрольні органи, розсуд, дискреційні повноваження.

В статье научно обосновано отнесение к субъектам усмотрения в налоговом правоприменении всех субъектов налоговых правоотношений, охарактеризован их правовой статус при реализации властной компетенции, своих прав и обязанностей.

Ключевые слова: налоги, налоговое правоприменение, налогоплательщик, контролирующие органы, усмотрение, дискреционные полномочия.

