



О МЕРАХ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ В СИСТЕМЕ БЕЗОПАСНОСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УКРАИНЕ

Ростислав БАНК,

аспирант кафедры правоведения Киевского национального торгово-экономического университета

Summary

This article presents the analysis and justification of the legal nature of administrative coercive measures of the security business in Ukraine. Is allocated complex of specific features in this area. Investigated the classification of measures of administrative coercion. Proposed application of the most optimal classification for regulation by public authorities the security business. Were analyzed numerous scientific approaches to understanding their measures of administrative coercion. Been determined legal acts which touch sphere of measures of administrative coercion. Processed by law-making literature in the field studied by us. Also analyzed all the problematic aspects of Ukrainian legislation, the law-making literature in the framework measures of administrative coercion in the field of security business in Ukraine. Identified gaps in legislation in this area. Proposed model for its improvement

Key words: security, business activity, measures of administrative coercion, administrative responsibility

Аннотация

В данной статье осуществлен анализ и обоснование правовой природы мер административного принуждения в сфере безопасности предпринимательской деятельности Украины, выделен комплекс специфических признаков в этой сфере. Исследована классификация мер административного принуждения и предложено применение наиболее оптимальной классификации для регулирования органами государственной власти системы безопасности предпринимательской деятельности в Украине. Проанализированы многочисленные подходы ученых к пониманию ими мер административного принуждения, определены нормативно-правовые акты, касающиеся сферы мер административного принуждения, проработана правотворческая литература в исследуемой нами области. Также установлены проблемные аспекты специальной юридической литературы и, самое главное, – украинского законодательства, в рамках мер административного принуждения по отношению безопасности бизнеса в Украине, определены пробелы законодательства в этой сфере, предложена модель его совершенствования.

Ключевые слова: безопасность, предпринимательская деятельность, меры административного принуждения, административная ответственность

Постановка проблемы. Украинскими учеными-юристами еще не в полной мере проанализирована тема административно-правовой защиты предпринимательства, в частности безопасности предпринимательской деятельности. Пока не было осуществлено комплексных исследований в сфере защиты безопасности предпринимательской деятельности, которые имеют непосредственное влияние на практику правотворчества и правоприменения. Также ученые не имеют единой позиции и в определении сущности, значения и перспектив административного принуждения в сфере безопасности предпринимательской деятельности. Все это негативно сказывается на механизме защиты предпринимательской деятельности от внутренних и внешних угроз, нейтрализации дестабилизирующих негативных факторов, противодействия им.

Обеспечение безопасности предпринимательства, его финансовой дисциплины и экономической защиты, соблюдения экономических прав и свобод субъектов предпринимательской деятельности в отношениях с государством и органами государственной власти приобретает особый смысл в услови-

ях глобальных потрясений и сложной финансово-экономической ситуации в Украине. Для выполнения поставленных задач государство в лице его властных структур требует использования различных средств правового регулирования деятельности предпринимательства, одним из которых является административно-правовые средства. В свою очередь, составляющей административно-правовых средств являются меры административного принуждения. С помощью системы мер административного принуждения обеспечивается защита и повышение эффективности экономической составляющей субъектов предпринимательской деятельности.

Актуальность темы исследования проявляется в том, что вопросам относительно проблем мер административного принуждения именно в сфере безопасности предпринимательской деятельности ученые не уделили внимания, и потому необходимость разработки теоретических основ функционирования эффективного правового механизма в этой сфере – это то, что определяет актуальность этой проблематики и необходимость ее научного исследования.

Состояние исследования. Вопрос относительно мер административного

принуждения в целом исследовались учеными-юристами, которые имеют по этим вопросам разные позиции, в частности есть спорные вопросы и они по-разному анализируются в научной литературе и имеют дискуссионный характер. Так, проблемой мер административного принуждения занимались такие известные ученые, как: В.Б.Аверьянов, С.М.Алфьоров, А.Ф. Андриюшко, Ю.П. Битяк, П. В. Дихтиевский, Е.В. Додин, Л.В. Коваль, Т.А. Коломоец, В.К. Колпаков, В. Г. Котковский, А.Т. Комзюк, Ю.И. Крегул, В.А. Липкан, Д.М. Лукьянец, А.И. Марущак, А.И. Стахов, А.Г. Стрельченко и многие другие..

Целью статьи является выяснение правовой природы мер административного принуждения в сфере безопасности предпринимательской деятельности, их анализ, эмпирическое обобщение и механизмы совершенствования мер административного принуждения в исследуемой области.

Изложение основного материала. Прежде всего, стоит сказать, что когда речь идет об административном принуждении, то необходимо остановиться на правомерности использования этого термина. В Кодексе Украины об административных правонарушениях



термин «административное принуждение» вообще не используется, так как он не имеет «официального статуса», он сформулирован только на доктринальном уровне. Однако это для юридической науки и лучше, что позволяет ученым вступать в научные дебаты по выяснению понятия административного принуждения и выражать свою собственную точку зрения относительно этой проблемы.

Такая ситуация обусловила возникновение различных взглядов относительно проблемы мер административного принуждения в юридической науке. Ученые по-разному трактуют это понятие, на что, в принципе, они имеют полное право.

В свое время П. Бондаренко отметил, что административное принуждение – это составная часть государственного принуждения, заключающаяся в применении органами государственного управления, судами и судьями, должностными лицами, а в установленных законодательством случаях – общественностью, в пределах, формах и порядке, регламентированных действующим законодательством, государственно-правового, психологического и физического воздействия к правонарушителям с целью защиты охраняемых правом конкретных общественных отношений [1, с.21].

Похожую позицию в понимании административного принуждения демонстрирует нам и Ю.П. Битяк, который отмечает административное принуждение как систему средств психологического или физического воздействия на сознание и поведение людей с целью достижения четкого выполнения установленных обязанностей, развития общественных отношений в рамках закона, обеспечения правопорядка и законности [2, с.169-170]. Такой подход в полной мере дает возможность понять суть административного принуждения, выделить основные его признаки.

Подчеркивая «управленческий характер» административного принуждения, следует отметить, что право на его применение предоставлено не всем органам государственной власти и их должностным лицам, а лишь тем, кому такое право предоставлено нормативно-правовыми актами.

Во-первых, есть определенная категория лиц, в отношении которых приме-

няются административно-принудительные меры; такая персонификация принуждения способствует его выполнению путем воздействия на моральный, материальный, организационный и даже на физический пол субъекта, нарушившего определенное право [3, с.35].

Во-вторых, существует принудительный характер административного воздействия на лицо, в результате чего оно сознательно осуществляет те или иные действия или воздерживается от них, подчиняясь вопреки своему желанию [4, с.66-67].

Следует обратить внимание на еще один аспект этой проблемы, а именно – на классификацию административного принуждения. Как известно, принудительные меры применяются: а) для предотвращения различных антиобщественных проявлений, недопущения возникновения противоправной ситуации; б) для прекращения начатого или уже совершенного противоправного деяния и обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; в) для наказания лиц, совершивших правонарушения.

Характеризуя виды административного принуждения, следует отметить, что нет единого взгляда по данному вопросу. В теории административного права существует несколько классификаций мер административного принуждения. Так, А. Бандурка, Ю. Битяк, С. Гончарук, С. Кивалов, А. Комзюк поддерживают предложенное Еропкиным деление мер административного принуждения на меры административного предупреждения, меры административного пресечения и меры административного взыскания [5]. Однако не все ученые согласны с такой классификацией. Например, Д. Бахрах отрицает существование такого вида административного принуждения, как меры административного предупреждения, считая, что административное принуждение применяется тогда, когда имеет место административное правонарушение. В свою очередь, Бахрах выделяет такой вид административного принуждения, как восстановительные мероприятия [6, с.236]. А. Алехин, С. Гончарук, А. Кармолицкий, Ю. Козлов, Л. Попов выделяют меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях как отдельную группу мер административного принуждения [7, с. 122]. И. Го-

лосниченко и Б. Россинский считает их разновидностью мер административного пресечения, поскольку они применяются после начала правонарушения с целью его прекращения [8].

Мы, в свою очередь, придерживаемся наиболее распространенной в научных кругах позиции о разделении мер административного принуждения на меры административного предупреждения, меры административного пресечения, меры административные взыскания. Эта классификация была поддержана нами зря, ведь она оптимально может применяться к административному принуждению в сфере безопасности предпринимательской деятельности. Так, административно-предупредительные меры применяются для предотвращения защиты от недобросовестной конкуренции, антиконкурентных согласованных действий, монопольных явлений, защиты собственности и имущества субъектов предпринимательской деятельности, их корпоративных прав, противодействия административным барьерам в осуществлении своей деятельности, защиты своей собственности при авариях, техногенных катастрофах, стихийных бедствиях, в конце концов, – с целью нейтрализации многочисленных внешних и внутренних угроз, которые окружают сферу предпринимательства.

Ю.П. Битяк к всеобщим способам предупреждения правонарушений относит, прежде всего, способы воспитательного характера, контроля и надзора, обращения граждан и принуждения [2, с.217]. Воспитательный эффект достигается путем применения органами государственной власти воспитательного воздействия к субъектам предпринимательской деятельности за счет использования установленных обществом устоявшихся традиций и норм, и выполнением ими своих конституционных и законодательных обязанностей. Примером может служить добровольная уплата налогов и сборов, других обязательных социальных отчислений.

В своей монографии В.В. Галушко, которая в значительной степени касается и субъектов предпринимательской деятельности, и их безопасности, выделяет следующие административно-предупредительные меры: проверку документов лиц, подозреваемых в совершении правонарушения, беспрепят-



ственный вход в жилые помещения лиц, находящихся под административным надзором, посещение предприятий, учреждений, организаций для выполнения профилактических функций, опечатывание помещений, используемых в качестве кассы, мест хранения документов, товарно-материальных ценностей, опечатывания измерительных приборов и устройств, а также другие действия [9, с.301].

Мы полностью согласны с выделением автором таких административно-предупредительных мер и, в свою очередь, хотим дополнить этот перечень еще некоторыми административно-предупредительными мерами, которые касаются безопасности предпринимательской деятельности: информирование субъектов предпринимательской деятельности относительно потенциальных рисков или угроз; критика поведения и работы отдельных предприятий, учреждений и организаций, которые нарушают установленные законодательством требования по ведению предпринимательской деятельности, прием представителей и должностных лиц субъектов предпринимательской деятельности и беседа с ними о состоянии их безопасности.

Несмотря на то, что эти меры являются предупредительными, они реализуются в одностороннем принудительном порядке органами и должностными лицами, наделенными властными полномочиями. Административно-предупредительные меры в сфере безопасности предпринимательской деятельности проявляются в виде определенных ограничений и запретов, что также свидетельствует об их принудительной природе.

Важность административно-предупредительных мер трудно переоценить. Недаром законодатель расценивает административно-предупредительную работу как важный компонент обеспечения законности, порядка и дисциплины, в том числе и в сфере безопасности предпринимательской деятельности. Исходя из этого, он вводит в Кодекс Украины об административных правонарушениях специальную статью (ст.6 «Предупреждение административных правонарушений») [10], которая предусматривает осуществление профилактических мероприятий, определяет их цели и цели субъектов.

Меры административного пресечения характеризуются прежде всего тем,

что их применение обусловлено реальной противоправной ситуацией, а направлены они на устранение соответствующей ситуации, установление личности нарушителя, обеспечение выяснения всех обстоятельств дела и применение к нарушителю административных взысканий. Они не предусматривают как цель наказание личности нарушителя.

Цель административного принуждения – это прерывание действий, имеющих признаки административного правонарушения, а в отдельных случаях – и уголовно-правовой характер, недопущение вредных последствий противоправного поведения, обеспечение производства по делу об административном правонарушении и привлечение к административной, а в исключительных случаях – к уголовной ответственности.

Классификацию этих мероприятий можно воспроизвести, ссылаясь на следующие основные критерии: цель применения, характер влияния, форма процессуального выражения, характер сферы применения. В зависимости от цели применения эти меры можно разделить на две группы: самостоятельные и вспомогательные. Характер правоохранительного воздействия этих мер обусловил их разделение на личностные, организационные и имущественные; форма их процессуального выражения – на устные, письменные и такие, что выражаются в определенных материально-технических действиях, а характер сферы применения – на меры общего и специального назначения [11, с.17].

Анализируя приведенную классификацию, мы выделяем следующие особенности мер административного пресечения, связанные со сферой безопасности предпринимательской деятельности: их применение связано с реальным проявлением противоправной ситуации и посягательством на свободу занятия предпринимательской деятельностью. Целью их применения является прерывание (прекращение) неправомерного поведения, обеспечение порядка привлечения правонарушителей, которые посягают на безопасность предпринимательской деятельности к ответственности, ликвидации негативных последствий нарушения, неотложный, срочный характер.

К мерам административного пресечения, связанным со сферой безопасности предпринимательской деятельно-

сти, относятся меры экономико-финансового характера, лишение разрешения или аннулирование лицензии, отказ в регистрации, патентовании, сертификации, меры имущественного характера, меры непосредственного личного воздействия на должностное лицо субъекта предпринимательской деятельности, которое нарушает правила занятия предпринимательской деятельностью (доставка правонарушителя в соответствующие органы с целью составления протокола, его личный досмотр и досмотр вещей, применение к такому должностному лицу специальных средств и физического воздействия, если такое лицо нарушает установленные правила и законодательство).

Административные взыскания как меры административного принуждения применяются к виновному лицу после совершения им административного правонарушения, посягающего на безопасность предпринимательской деятельности. Они являются мерой ответственности и используются как средство воспитания лица, совершившего административное правонарушение, предотвращения совершения им новых правонарушений в будущем и наказания виновного. Исчерпывающий перечень административных взысканий предусмотрен статьей 24 Кодекса Украины об административных правонарушениях.

Стоит сказать, что административные взыскания применяются к правонарушителям сквозь призму привлечения их к административной ответственности. С этой точкой зрения согласен и В.П. Печуляк, который отмечает, что административная ответственность проявляется из-за наложения представителем органа исполнительной власти на физическое или юридическое лицо административного взыскания [12, с.24].

Таким образом, мы можем утверждать, что административные взыскания предусматривают несение правонарушителем административной ответственности. Если говорить непосредственно об административной ответственности в сфере безопасности предпринимательской деятельности, то систематизация законодательства в этой сфере, при существующих глобализационных процессах, является очень актуальной, и необходимо отметить, что этот процесс невозможен без соответствующего научного обеспечения.



Как отмечает Ю.И. Крегул, значительные положительные шаги в направлении создания гармоничного кодифицированного закона об административной ответственности уже сделаны, но определенные моменты требуют дополнительной проработки, и особенно – в части ответственности субъектов хозяйствования [13 с.316].

Мы, в свою очередь, предлагаем внести некоторые изменения в Кодекс Украины об административных правонарушениях, касающихся сферы безопасности предпринимательской деятельности, что позволит применить административные взыскания к лицам, которые препятствуют занятию предпринимательской деятельностью и ее безопасности, и привлечения их к административной ответственности.

Предлагаем обратить внимание на такую актуальную проблему, как сроки наложения административных взысканий к правонарушителям, за совершенное ими неправомерное деяние, в том числе и касающиеся безопасности предпринимательской деятельности.

Прежде всего, следует сказать, что органы государственной власти, в частности Министерство доходов и сборов Украины, в сфере предпринимательства и его безопасности имеет право проводить, в соответствии с законодательством, проверки налогоплательщиков и сверки, получать безвозмездно от налогоплательщиков информацию, справки, копии документов о финансово-хозяйственной деятельности (п. 6 Положения о Министерстве доходов и сборов Украины) [14]. В ходе проведения таких контрольных и наблюдательных действий часто открываются административные правонарушения в сфере предпринимательства и его безопасности, предусмотренные КУоАП. Проблемная точка соприкосновения относительно понесения ответственности за совершение соответствующих правонарушений заключается в промежутке времени проверки, конечная дата которой приходится на дату в последнем отчетном периоде соответствующего налогоплательщика, общеобязательных сборов, страховых взносов. При таких условиях может сложиться ситуация, когда неправомерные действия в сфере предпринимательства и его безопасности, по сути, обнаруживаются при проведении

проверки, что фактически охватывает деятельность субъекта предпринимательской деятельности таким образом, когда, де-юре сроки наложения административных взысканий, предусмотренные ст. 38 КУоАП, являются просроченными. При таком раскладе виновные субъекты могут уклоняться от ответственности. Однако больше неоднозначных ситуаций возникает при противодействии правонарушениям в сфере предпринимательства и его безопасности в практической деятельности, когда субъектом противодействия обнаружено правонарушение (например, неуплата или непорочное перечисление в бюджет сумм налога на доходы физических лиц при выплате физическому лицу доходов, перечисление налога на доходы физических лиц за счет средств предприятий, учреждений и организаций (кроме случаев, когда такое перечисление разрешено законодательством), несообщение или несвоевременное сообщение государственным налоговым инспекциям по установленной форме сведений о доходах граждан (статья 163-4 КУоАП), осуществление хозяйственной деятельности без государственной регистрации в качестве субъекта хозяйствования или без получения лицензии на осуществление определенного вида хозяйственной деятельности, статья 164 КУоАП). Так, указанные нами правонарушения по существу могут существовать во время проведения проверки, однако проверка подлежит сугубо конкретный период, четко определен планом-графиком проверок. Как показывает практика, должностные лица органов Миндохода Украины составляют протоколы в соответствии с перечисленными нами выше статьями и передают их в суд для вынесения конкретного решения по делу, однако суды закрывают соответствующее производство, поскольку сроки давности прошли согласно статье 38 КУоАП. Чтобы решить эту проблему, мы предлагаем дополнить статью 38 КУоАП дополнительной частью, в частности в ней отметить: «Если административные правонарушения обнаружены контрольными и надзорными органами государственной власти при проведении очередной проверки в соответствии с планом-графиком, взыскание может быть наложено не позднее, чем спустя пять месяцев

со дня совершения правонарушения, а при длительном правонарушении – не позднее десяти месяцев со дня его обнаружения».

К тому же, для конкретизации соответствующих сроков наложения административных взысканий за правонарушения в сфере предпринимательства и его безопасности, предлагаем в вышеупомянутой нами статье КУоАП установить следующее: «За совершение правонарушения в сфере предпринимательства и его безопасности административное взыскание может быть наложено в течение четырех месяцев со дня его обнаружения, но не позднее восьми месяцев со дня его совершения».

Наконец, хотим подчеркнуть, что решение вышеупомянутых проблем, прежде всего, принятие изменений в соответствующие нормативно-правовые акты, позволит эффективнее и рациональнее противодействовать возникновению и совершению правонарушений в сфере безопасности предпринимательской деятельности, применяя меры административного воздействия к тем субъектам предпринимательской деятельности, которые их совершили.

Список использованной литературы:

1. Бондаренко Г. П. Адміністративна відповідальність в СРСР / Бондаренко Г. П. – Львів : ЛДУ, 1975. – 176 с
2. Битяк Ю. П. Адміністративне право України : підручник / За заг. ред. Битяка Ю. П. – Харків: Право, 2001. – 528 с.
3. Остапенко О.І., Остапенко О.Л. Адміністративно – правове забезпечення захисту права власності в Україні: Навч. посібник. – Львів, 2007.- 149 с.
4. Адміністративне право України: Навч. посібник / За заг.ред.Т.О. Коломоєць, Г.Ю. Гулевської. – К.: Істина, 2007. -216 с.
5. Коломоєць Т. Класифікація заходів адміністративно-правового примусу / Т. Коломоєць // Право України. – 2003. – № 2. – С. 105–111
6. Бахрах Д. Н. Административное право России : учеб. для студ. вузов., обуч. по спец. «Юриспруденция». – М. : НОРМА: Инфра-М, 2000. – 624 с.
7. Адміністративне право України : [академічний курс: підруч]. – Т.І. Загальна частина / [Ред. колегія: В. Б.Авер'янов (голова)]. – К. : Видав-



ництво «Юридична думка», 2004. – 584с.

8. Голосніченко І. П. Перспективні положення кодифікації норм правового інституту адміністративної відповідальності // Право України. – 2007. – № 7. – С.60–63

9. Галуцько В.В. Адміністративно – правова охорона суб'єктів права власності в Україні: Монографія. –Херсон: ВАТ ХМД, 2006. -356 с.

10. Кодекс України про адміністративні правопорушення : чинний від 07 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – С. 1122.

11. Комзюк А Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні: автореф. дис. ...докт. юрид.наук. – Харків, 2002. -33 с.

12. Печуляк В. П. Адміністративно – правове регулювання відносин у сфері лісового господарства України: автореф. дис. на здобуття наук, ступеня докт. юрид.наук. : спец. 12.00.07 – «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / В. П. Печуляк. – Київ, 2013. – 39 с.

13. Крегул Ю. І. Деякі питання вдосконалення законодавства про адміністративну відповідальність у сфері господарювання // Збірник наукових праць «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку»: VI Міжнародна науково – практична конференція «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку» (м. Київ, 23 -24 вересня 2011 р.) // Ред. колегія: О.Ф. Андрійко та інші – К., Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – 600 с.

14. Про Міністерство доходів і зборів України: Указ Президента України від 18 березня 2013 року № 141/2013: [електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/141/2013>

ГЕНЕЗИС ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ФРАНЦИИ

Дарья БАТРАКОВА-КУЧЕР,

соискатель кафедры административного права и процесса Национальной академии внутренних дел

Summary

This article describes the scientific attempts to study the genesis of local self-governing body of France. Has done a historical analysis of the reforms that have been carried out in France since the X-XI centuries. ending 50 years of the twentieth century. Based on the above author suggested periodization stages of formation and development of local government in France. The author formatizirovanno and systematized the main stages of development of local government in France (for example, the period of the birth of local government). Determined that the phenomenon of biased (core) conducted by the reform and the current state of municipal government in France acts compromise between the central government and local authorities.

Key words: local government, reform, government, Komuna, historical periods.

Аннотация

В данной научной статье изложены попытки исследования генезиса местных органов самоуправления Франции. Проведен исторический анализ реформ, которые были проведены во Франции, начиная с X-XI вв. и заканчивая 50 годами XX ст. На основании изложенного автором предложена периодизация этапов становления и развития органов местного самоуправления Франции. Автором форматизированы и систематизированы основные этапы развития органов местного самоуправления во Франции (например, период зарождением местного самоуправления). Определено, что тенденциозным явлением (ядром) проведенного реформирования и современного состояния муниципального управления во Франции выступает компромисс между центральной властью и местными органами управления.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, реформа, правительство, коммуна, исторические периоды.

Постановление проблемы исследования. Процесс становления местного самоуправления во Франции насчитывает долгую историю и начинается еще в X-XI вв, когда в Европе после продолжительных войн наступил относительный мир, и началось бурное развитие торговли, а следовательно, и развитие городов.

Актуальность темы исследования заключается в том, что на сегодняшний день историческое становление органов местного самоуправления в разрезе проведенных реформ не было осуществлено.

Целью и задачей исследования является осуществление исторического анализа реформ Франции, которые непосредственно касаются местных органов самоуправления.

Изложения основного материала. Первый период, который можно назвать периодом зарождением местного самоуправления, отметился попыткой городской буржуазии захватить власть и добиться свободы в сферах финансов и правосудия, с одной стороны, и попыткой сеньоров и коро-

ля не допустить получения победы, с другой стороны. В этот же период появляется коммуна как способ функционирования местного самоуправления. Вторым периодом является период возникновения муниципальной власти как таковой во главе с мэрами и эшевенами.

Он наступает после того, как города получили определенные свободы и привилегии. Королевская власть развивается за счет увеличения королевского домена.

В руках королей сосредоточилась достаточная сила для того, чтобы предупреждать дробления домена. Управление большим королевским доменом уже не могло осуществляться, как раньше, это стало исключительной компетенцией королевских чиновников. Королевский домен был разделен на почти равные административные единицы – бальяжи. Ими руководили бальи – чиновники, которые назначались королем.

На них было возложено текущее управление – сбор налогов, наблюдение за деятельностью администра-