

**В.В. Коваленко**  
доктор юридичних наук, професор,  
член-кореспондент Національної академії  
правових наук України

## Адміністративно-правові засоби запобігання економічній злочинності

*У статті аналізуються загальні превентивні засади протидії економічній злочинності на основі сучасних тенденцій розвитку державно-правового механізму у зазначеній сфері.*

*В статье анализируются общие превентивные меры противодействия экономической преступности на основе современных тенденций развития государственно-правового механизма в указанной сфере.*

*The article examines the general principles of prevention against economic crime based on current trends in state and legal mechanisms in this field.*

**Ключові слова:** економічна злочинність, запобігання економічній злочинності, адміністративно-правові засоби, адміністративний примус.

### *Постановка проблеми*

Важливим напрямом діяльності держави у сфері охорони прав, свобод та інтересів громадян, особливо на сучасному етапі розвитку нашого суспільства, є запобігання злочинам. І це відбувається небезпідставно, адже злочини є найбільш соціально небезпечними діяннями, вони завдають шкоди життєво необхідним соціальним благам, заважають становленню та розвитку основних суспільних відносин.

Запобігання злочинам як організаційно впорядкований стан відповідних процесів та засіб реалізації режиму законності виступає провідною умовою самозбереження нашого суспільства, реальним інструментом подолання негативних тенденцій в усіх сферах життєдіяльності.

### *Аналіз останніх досліджень і публікацій*

Економічна злочинність є предметом дослідження багатьох учених, серед яких кримінологи, криміналісти, адміністративісти, економісти, зокрема: О. Джужа, А. Закалюк, О. Бандурка, О. Кальман, А. Яковлев, Ю. Демидов, В. Пахомов, В. Білоус, О. Дмитрієв, І. Рогов, Н. Волженкін, О. Користін, В. Єсіпов, Т. Пінкевич, В. Колесников, А. Волобуєв та інші. Поряд з тим, інститут запобігання такому специфічному, але вкрай небезпечному соціально-економічному явищу, не завжди достатньою мірою є предметом аналізу науковців.

### *Не вирішені раніше частини загальної проблеми*

З-поміж іншого, окремої уваги потребує така основоположна теоретико-прикладна проблема, як встановлення місця запобігання злочинам у системі державних заходів, її мети та завдань, форм та методів реалізації тощо. При цьому, системоутворюючим елементом є категорійний аналіз, як перший етап системно-структурного підходу та важлива ознака характеристики.

### *Формулювання цілей статті*

Метою статті є аналіз окремих елементів запобігання економічній злочинності через механізм адміністративно-правового регулювання та його окремих

інститутів, зокрема, адміністративний примус, який сьогодні набуває нового змісту та характеристик.

***Виклад основного матеріалу дослідження***

Не можемо не погодитись з твердженням, що загальним поняттям, яке охоплює усі відомі людству види впливу на злочинність, є боротьба зі злочинністю, під якою розуміють одну зі сфер соціального управління, що впливає на причини та умови конкретних злочинів та на саму злочинність як соціальне явище [1, с.12]. Але необхідно зазначити, що термін *запобігання злочинам* дедалі частіше використовується не лише у спеціальній літературі, він фактично став міждисциплінарним терміном, який застосовується і в інших галузях правової науки, а також у суспільно-політичній та публіцистичній літературі.

Етимологічна характеристика цього терміна акцентує увагу на прагненні певного суб'єкта шляхом упереджувальних активних дій подолати конфлікт з іншою стороною протистояння, заздалегідь обмеживши її вплив. Це надає запобіганню відтінок перманентного конфлікту, що триває в режимі реального часу та на випередження, з метою встановлення контролю за супротивником [1, с. 52]. Базовою концепцією запобігання злочинам є філософія мети та змісту її існування в соціальному середовищі. Вона утворює фундамент для встановлення цілей організації системи в цілому, її підрозділів і функціональних підсистем, кожна з яких ставить і реалізує свої завдання, які логічно випливають із загальних цілей.

Поширюючи нашу думку щодо запобігання економічній злочинності, акцентуємо увагу на пріоритетності окремих напрямів (сфер) запобігання. У контексті створення широкої системи реалізації ефективної державно-правової політики певна перевага в системі превентивних заходів повинна бути надана засобам адміністративно-правового характеру, які врегульовують за допомогою норм адміністративного права суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації встановлених норм індивідуальної поведінки суб'єктів, а також формують за допомогою цих норм відповідні гарантії, які разом із іншими правовими та неправовими гарантіями створюють стійку систему протидії економічній злочинності в державі [2, с. 74].

Адміністративно-правові засоби в комплексі є одним з ефективних структурних елементів охоронної діяльності органів держави, спрямованої на формування і розвиток суспільних відносин у різноманітних галузях (в тому числі і в економіці) на належній нормативній основі. За допомогою закріплення і практичної реалізації різноманітних адміністративно-правових засобів створюються умови для формування і підтримання належного економічного порядку, попередження і припинення правопорушень, які на нього посягають, що в кінцевому підсумку сприяє також профілактиці економічної злочинності. Адміністративно-правові засоби профілактики правопорушень відзначаються різностороннім характером, при цьому усі вони взаємопов'язані і взаємозалежні, складають цілісну систему, перетинаються з кримінально-правовими, цивільно-правовими, економічними заходами, різноманітними формами і методами організаційно-масової і виховної діяльності державних органів, громадських формувань і трудових колективів. Тільки раціональне використання різноманітних засобів у взаємозв'язку, обґрунтований вибір основних з них, уміле поєднання сприяють досягненню окреслених результатів. Вибір конкретного адміністративно-правового засобу, доцільність його застосування в тій чи іншій ситуації визначаються умовами, що склалися, наявністю певних обставин, завданнями й компетенцією органу (посадової особи), який діє в певній ситуації.

Аналіз чинного адміністративного законодавства і практики його застосування дає підстави зробити висновок, що до *адміністративно-правових засобів*,

які спрямовані на профілактику економічної злочинності, належать наступні:

1. *Засоби визначення системи суб'єктів виконавчої влади, на які покладається боротьба з адміністративними проступками у сфері економіки, закріплення їх правового статусу, зокрема контрольних та юрисдикційних повноважень.* Варто зазначити, що діяльність органів виконавчої влади щодо профілактики злочинності, за великим рахунком, також є предметом адміністративно-правового регулювання, що визнають навіть кримінологи [3, с. 136–145].

Як справедливо зазначає В.Т. Білоус, подолання економічної злочинності вимагає застосування широкого кола заходів, але без створення ефективної системи управління економікою досягнення позитивних наслідків у цій сфері неможливе. Поряд із розвитком такої системи, у процесі адміністративної реформи має відбутися реформування органів, що безпосередньо створені для боротьби зі злочинністю [4, с. 75].

Додамо, що в економічній сфері особливого значення набуває діяльність державних органів, які в зазначеній сфері реалізують переважно контрольні повноваження. В принципі, до завдань кожного із галузевих органів державного управління входить здійснення контрольних функцій за дотриманням законності у підвідомчій сфері. Разом із тим, у системі виконавчої влади створено органи, основною діяльністю яких є спеціалізований контроль за дотриманням приписів правових норм і здійснення профілактичних заходів, спрямованих на попередження адміністративних та інших правопорушень. Зокрема, це Державна митна служба, Державна податкова адміністрація, Антимонопольний комітет, Держфінмоніторинг та ін.

Діяльність зазначених органів спрямована на попередження, припинення правопорушень, покарання винних осіб. Для вирішення цих завдань такі органи наділяються надвідомчими повноваженнями. До них відносять, зокрема, повноваження: 1) щодо розробки і затвердження норм і правил, виконання яких покликаний контролювати цей орган, щодо методичного керівництва і координації діяльності підконтрольних об'єктів; 2) щодо організації і здійснення контролю; 3) щодо застосування заходів державного примусу [5, с. 26].

2. *Засоби переконання* (позитивного стимулювання чи заохочувальні засоби), які сприяють підвищенню творчої активності учасників правовідносин, засновані на їх прагненні до позитивних результатів своєї праці, до реалізації суспільних і особистих інтересів. Більшість суб'єктів виконує загальнообов'язкові правила здійснення економічної діяльності добровільно. Природно, що діяльність, яка здійснюється правомірно і добросовісно, має отримувати державну підтримку і охорону. В юриспруденції така реакція держави на правомірну поведінку отримала назву позитивної (перспективної, активної) юридичної відповідальності [6, с. 72–78]. Важливість застосування позитивних стимулюючих засобів впливає із загального співвідношення переконання і примусу в державному управлінні [7, с. 150–151].

3. *Засоби адміністративного примусу*, що застосовуються з метою попередження, припинення правопорушень, забезпечення провадження по справах про адміністративні проступки і притягнення порушників до адміністративної відповідальності. Засоби адміністративного примусу в профілактиці економічної злочинності відіграють найважливішу роль, принаймні цю роль найлегше простежити, оскільки застосування зазначених заходів безпосередньо пов'язане з правопорушеннями, причому, не тільки адміністративними, що визнає більшість дослідників адміністративного примусу. В.К. Колпаков навіть називає серед його ознак те, що засоби адміністративного впливу на правопорушників врешті-решт є профілактикою злочинної поведінки [8, с. 196].

Проблеми сутності та видів адміністративного примусу, його місця в системі державного примусу постійно привертають увагу адміністративістів. Зазначеним

питанням присвятили свої праці О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, Д.П. Калаянов, С.В. Ківалов, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.І. Остапенко, М.М. Тищенко, О.С. Фролов, Л.Г. Чистоклетов, В.К. Шкарупа та інші відомі вчені, в яких ґрунтовно досліджено всі основні проблеми цього адміністративно-правового інституту.

Застосування адміністративного примусу завжди поєднується із широким використанням багатогранних виховних засобів, з активним формуванням правосвідомості, нетерпимого ставлення до антигромадських вчинків. Зокрема, А.С. Васильєв зазначає, що, як у сучасний період, так і у видимій історичній перспективі переконання і примус будуть однаково необхідні. Розвиток й удосконалення одного не виключає розвитку і удосконалення іншого. Навіть найвищі стадії розвитку людської спільноти в принципі не виключають ексцесів людської поведінки і, відповідно, застосування певних примусових заходів на широкій базі переконання [9, с. 168].

Враховуючи результати сучасних досліджень, а також практику застосування адміністративного примусу, на нашу думку, беззаперечним і ефективним засобом є застосування заходів адміністративного примусу щодо профілактики економічної злочинності.

Насамперед необхідно мати на увазі, що заходи адміністративного примусу поділяються на три групи: заходи, спрямовані на попередження правопорушень (їх точніше назвати адміністративно-запобіжними); заходи, застосуванням яких досягається припинення протиправної поведінки (заходи адміністративного припинення) і заходи адміністративної відповідальності (адміністративні стягнення). Така класифікація є найбільш поширеною та найбільш чітко відображає правоохоронне призначення адміністративного примусу.

Система адміністративно-запобіжних заходів ні законодавчо, ні в спеціальній літературі не визначена. У зв'язку з цим в нормативних актах досить часто зустрічається термінологічна плутанина, в літературі як запобіжні необґрунтовано аналізуються деякі заходи припинення. Більше того, визнання того чи іншого заходу примусовим фактично здійснюється лише на доктринальному рівні. Такий стан речей не можна визнати задовільним, оскільки в кожному випадку застосування цих заходів реально обмежуються права і свободи громадян.

Одним з найпоширеніших заходів адміністративного запобігання є перевірка документів або господарської діяльності. Так, посадові особи державних органів, які здійснюють контроль за додержанням відповідних загальнообов'язкових правил у сфері економіки, можуть перевіряти різноманітні документи, необхідні для з'ясування питання щодо додержання певних вимог, правил, стандартів тощо. Перевірка поширюється і на господарську діяльність суб'єктів підприємництва, яка може бути не лише камеральною, а передбачати також аудиторську перевірку фінансово-господарської діяльності.

Досить часто законодавство передбачає можливість проведення обстежень, які є різновидом огляду. Зокрема, ст.11 Закону України «Про державну податкову службу в Україні» [10, ст. 37] надає органам цієї служби право обстежувати будь-які виробничі, складські, торговельні та інші приміщення підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності та житло громадян, якщо вони використовуються як юридична адреса суб'єкта підприємницької діяльності, а також для отримання доходів. Головною метою застосування зазначеного заходу є попередження та виявлення правопорушень, пов'язаних з ухиленням від сплати податків, тобто він має чітко виражений профілактичний характер.

Можливість внесення подання про усунення причин і умов, які сприяють вчиненню правопорушень, передбачено в ряді законодавчих актів. Щодо адміністративних правопорушень таке правило встановлено в ст. 282 КпАП України, відповідно до якої суб'єкт адміністративної юрисдикції, який розглядає

справу, встановивши причини та умови, що сприяли вчиненню адміністративного проступку, вносить у відповідний державний орган, громадську організацію або посадовій особі пропозиції про вжиття заходів щодо усунення цих причин та умов. Про вжиті заходи протягом місяця з дня надходження пропозиції повинно бути повідомлено орган (посадову особу), який вніс пропозицію.

Заходи адміністративного припинення – найчисленніші і найрізноманітніші з усіх адміністративно-примусових заходів – характеризуються перш за все тим, що їх застосування спричиняється реальною протиправною (в тому числі об'єктивно протиправною) ситуацією і починається в момент, коли вона досягла певного розвитку, тобто коли використання запобіжних заходів стає вже неефективним або й зовсім марним. Заходи адміністративного припинення безпосередньо переривають наявні правопорушення, створюють умови для встановлення особи порушника, з'ясування обставин справи і реальної можливості для подальшого застосування до порушника заходів адміністративного або іншого впливу.

Заходи адміністративного припинення застосовуються з метою, *по-перше*, припинення порушень правових норм (адміністративних проступків, злочинів і об'єктивно протиправних діянь), *по-друге*, запобігання вчиненню нових правопорушень, *по-третє*, створення умов для подальшого притягнення винних до відповідальності, *по-четверте*, усунення шкідливих наслідків правопорушення і, *по-п'яте*, відновлення попереднього, правомірного стану [11, с. 10]. Зазначене свідчить також про значення цих заходів для профілактики економічної злочинності. Найвагоміші з них наступні.

Вимога припинити протиправну поведінку, яку мають право (і зобов'язані) ставити працівники правоохоронних органів, різні державні інспектори тощо в разі виявлення такої поведінки. Підставою застосування зазначеного заходу припинення може становити будь-яке правопорушення, в тому числі злочин. Вона є юридично обов'язковою, непокора цій вимозі становить підставу для застосування інших заходів примусу.

Заборона чи зупинення певних робіт або експлуатації різних об'єктів належить до компетенції ряду правоохоронних та контрольних органів (державних інспекцій). Зокрема, відповідно до п. 4 ст. 10 Закону «Про державну контрольну-ревізійну службу в Україні» [12] органи цієї служби мають право опечатувати каси та касові приміщення, склади, архіви в разі виявлення порушень законодавства з фінансових питань. Органи виконавчої влади загальної компетенції та органи місцевого самоврядування можуть обмежувати, тимчасово забороняти (зупиняти) або припиняти використання атмосферного повітря як сировини основного виробничого призначення у разі порушення умов дозволів і вимог нормативів (ст. 32 Закону «Про охорону атмосферного повітря»). Подібні повноваження має також багато інших державних органів санітарно-епідеміологічної служби, ветеринарної медицини, природоохоронної тощо.

Заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення становлять особливу групу заходів адміністративного припинення, головна специфіка яких полягає в тому, що це несамоцільні, допоміжні заходи впливу, їх застосуванням забезпечується створення умов для притягнення порушника до адміністративної відповідальності (в деяких випадках – і до кримінальної). У зв'язку із вчиненням правопорушень у сфері економіки можуть застосовуватися доставлення порушника, його адміністративне затримання, особистий огляд і огляд речей та вилучення речей і документів.

Заходи припинення спеціального призначення становлять комплекс виняткових, екстраординарних засобів адміністративно-правового впливу. Спеціальний характер зазначених заходів визначає специфіку підстав їх застосування – це, як правило, невідкладні випадки, коли необхідно припинити протиправні

дії, зокрема, небезпечні для життя і здоров'я людей. Спеціальними ці заходи називаються ще й тому, що всі вони спрямовані безпосередньо на особу порушника, здатні завдати йому певної фізичної шкоди і навіть позбавити його життя. У зв'язку з цим закон вимагає від працівників правоохоронних органів застосовувати силу в межах необхідності і тільки тоді, коли уникнути її застосування неможливо. При цьому можливість заподіяння шкоди здоров'ю порушника повинна бути мінімальною. До таких заходів належить застосування фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї. Щодо злочинів у сфері економіки, то ці заходи використовуються переважно з метою затримання осіб, які їх вчинили.

Нарешті, третій вид адміністративного примусу – адміністративні стягнення – застосовуються з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами (ст. 23 КпАП України). Отже, законом спеціально підкреслено профілактичне значення застосування цих заходів правового впливу.

Адміністративні стягнення є каральними, «штрафними» санкціями. Вони, як правило, полягають в позбавленні або обмеженні певних прав, благ. Цим досягається також мета покарання порушника. За вчинений проступок громадянин або позбавляється якогось суб'єктивного права (права займати посади, пов'язані із виконанням функцій держави), або обмежується його правосуб'єктність (адміністративний арешт), або на нього покладаються спеціальні «штрафні» обов'язки [13, с. 226].

За адміністративні проступки у сфері економіки застосовуються такі *стягнення*, як попередження, штраф, конфіскація предмета, який став зняряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, і грошей, одержаних у результаті вчинення такого правопорушення. Разом із тим, найпоширенішим адміністративним стягненням є штраф, тобто грошове стягнення, при якому в порушника вилучається певна сума у власність держави, тим самим здійснюється вплив на його майнові інтереси.

Таким чином, заходи адміністративного примусу мають досить значний профілактичний потенціал, причому це стосується всіх його видів. До того ж, застосування зазначених заходів досить часто безпосередньо спрямоване на попередження і припинення не тільки адміністративних проступків, але й злочинів.

### **Висновки**

Підсумовуючи викладене щодо адміністративно-правових засобів профілактики економічної злочинності, варто наголосити, що в наш час застосування кримінальних репресій та адміністративних санкцій за вчинення правопорушень у сфері економіки, яке було традиційним у правозастосовній практиці правоохоронних органів, вже недостатньо. Реальна дієвість вимагає, щоб акцент боротьби із зазначеною злочинністю перемістився на попереджувальні заходи, метою яких є запобігання більшій кількості правопорушень, зокрема адміністративним. Разом із тим, має бути посилено контроль-наглядову діяльність різних органів виконавчої влади, насамперед спеціалізованих, а також використання різноманітних заходів переконання, стимулювання та виховання.

### **Список використаних джерел**

1. Юхно О.О. Теорія та практика оперативно-розшукового запобігання злочинам органами внутрішніх справ : монографія / О.О. Юхно. – Одеса : Інтерпринт, 2010. – 368 с.
2. Користін О.Є. Відмивання коштів: теоретико-правові засади протидії та запобігання в Україні : монографія / О.Є. Користін. – К., 2008. – 150 с.

3. Литвак О.М. Теоретичні основи попередження злочинності / О.М. Литвак // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – Вип. 25. – Харків : Нац. ун-т внутр. справ, 2004.
4. Білоус В.Т. Координація боротьби з економічною злочинністю : монографія / В.Т. Білоус. – Ірпінь : Академія державної податкової служби України, 2002.
5. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления / М.С. Студеникина. – М., 1974.
6. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики [Текст] / за заг. ред. В.Б.Авер'янова. – К. : Факт, 2003.
7. Строгович М.С. Сущность юридической ответственности / М.С. Строгович // Советское государство и право. – 1979. – № 5.
8. Адміністративне право України : [підручник для юрид. ВНЗ і факульт.]. / [ Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гарашук та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка. – Харків : Право, 2000.
9. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999.
10. Васильев А.С. Административное право Украины (общая часть) : учебное пособие / А.С. Васильев. – Харьков : Одиссей, 2001.
11. Закон України «Про державну податкову службу в Україні» // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 15. – Ст. 84.
12. Бандурка О.М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.М. Бандурка. – Х., 1994.
13. Закон України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 110.
14. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / А.Т. Комзюк / [за заг. ред. проф. О.М. Бандурки]. – Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002.