



Анатолій ЧУМАЧЕНКО,

*перший заступник прокурора Житомирської області,
старший радник юстиції*

ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД ЗА ДОДЕРЖАННЯМ КОНСТИТУЦІЙНИХ ЗАСАД ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Ключові слова: прокуратура; нагляд за додержанням і застосуванням законів; основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності; захист конституційних засад підприємницької діяльності.

Питання забезпечення конституційних засад підприємницької діяльності набуло особливої актуальності у державі в цілому, не є винятком і Житомирська область.

Право займатися підприємницькою діяльністю гарантовано громадянам Конституцією України та законами України. Із прийняттям 2012 року Президентом України відповідного Указу стала обов'язковою для виконання Програма «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», якою передбачено формування режиму максимального сприяння бізнесу шляхом зменшення втручання держави в економіку, зниження адміністративних бар'єрів. Один із засобів досягнення проголошених завдань – удосконалення планових заходів державного нагляду та зменшення їх кількості [1].

Беззаперечним є той факт, що необґрунтоване втручання органів державної влади та правоохоронних органів у діяльність суб'єктів підприємництва завдає шкоди не лише бізнесу, а й державі внаслідок формування несприятливого інвестиційного середовища, зменшення кількості робочих місць, недоотриманих податків та зборів від суб'єктів, які внаслідок такого тиску припиняють займатись підприємництвом.

Надмірні перевірки контролюючих і правоохоронних органів не сприяють створенню належних умов для ведення господарської діяльності, а навпаки – перешкоджають їй.

Органи прокуратури не залишились осторонь цієї проблеми. Рішеннями колегій Генеральної прокуратури України та прокуратури Житомирської області захист конституційних засад підприємницької діяльності визначено одним із пріоритетів у здійсненні наглядової діяльності.

За документами прокурорського реагування з цих питань 2012 року до відповідальності притягнуто понад 150 посадових осіб органів державної влади та контролю, правоохоронних органів.

Завдяки вжитим прокуратурою області організаційним заходам (проведено за участю керівників контролюючих та правоохоронних органів розширену оперативну та міжвідомчу наради, засідання «круглого столу» з представниками громадських організацій, направлено інформації в органи влади про стан законності у сфері захисту конституційних засад підприємницької діяльності, відбулися виступи у засобах масової інформації) вдалося значно зменшити кількість випадків необґрунтованого втручання у діяльність суб'єктів підприємництва.

На вимогу прокуратури майже 200 суб'єктів підприємництва було вилучено органами державного нагляду області з планів-графіків перевірок через незначний ступінь загрози їх діяльності для безпеки життя, здоров'я населення та довкілля.

Ми проаналізували діяльність 15 органів державного контролю упродовж минулого року. Встановлено, що ними проведено 50 тис. перевірок суб'єктів господарювання, 13 тис. з яких – позапланові. Порушення вимог чинного законодавства під час позапланових перевірок не виявлено майже у половини суб'єктів.

До відома: усього в області зареєстровано 82 тис. суб'єктів господарювання (20 тис. юридичних осіб і 62 тис. фізичних осіб – підприємців).

Позапланові перевірки переважно недостатньо ефективні та результативні, призначаються без виваженого підходу до планування контрольної-перевірочної роботи, врахування дійсного стану законності у тій чи іншій сфері й у діяльнос-

ті конкретного суб'єкта господарювання, а інколи й взагалі безпідставні.

На сьогодні ще досить поширені факти неналежного виконання уповноваженими державними органами вимог законів України «Про загальні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» та низки інших, а відтак – і порушень прав та законних інтересів суб'єктів підприємництва.

Зокрема, посадовими особами органів державної податкової служби допускаються системні порушення вимог Податкового кодексу України під час проведення фактичних перевірок. Окремі з них проводяться без законних підстав – за листами правоохоронних органів та органів державної влади, у яких відсутні дані про можливі порушення платником податків законодавства у сфері оподаткування. До того ж така інформація часто не містить переліку суб'єктів господарювання, у яких необхідно провести перевірки. Такі порушення мали місце у Державній податковій інспекції (ДПІ) у м. Житомирі, Новоград-Волинській об'єднаній державній податковій інспекції, Департаменті контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів Державної податкової служби в області.

Державні податкові інспекції у Житомирському, Любарському, Овруцькому районах, місті Житомирі проводили фактичні перевірки за листами Управління МВС України в області, що не містили даних про можливі порушення платниками податків законодавства у сфері обігу підкацизних товарів.

Наявність численних судових рішень на користь платників податків, що набрали законної сили, свідчить про безпідставність донарахованих податкових зобов'язань, необґрунтованість тиску на платників податків.

Упродовж минулого року на користь платників податків вирішено 395 справ на суму понад 548 млн грн, у 286 справах провадження закінчено – винесено остаточні рішення про скасування податкових повідомлень-рішень на суму майже 140 млн гривень.

Деякі територіальні підрозділи Управління податкової міліції Державної податкової служби в області й надалі припускаються тиску на суб'єкти підприємництва.

Зокрема, працівники головного відділу податкової міліції ДПІ у м. Житомирі, виходячи за межі наданих Податковим кодексом України пов-

новажень, упродовж жовтня – грудня минулого року проводили численні перевірки суб'єктів підприємництва з питань, що належать до виключної компетенції інших органів державного контролю.

Цим відділом податкової міліції безпідставно ініційовано позапланові перевірки більш ніж 10 суб'єктів господарювання (товариства «Яркон» та «Дельфін», приватні підприємства «Пропан», «Криа-Пром», «Шамс», фізичні особи – підприємці Шавурський, Чорний, Бондарчук та інших). При цьому на вимогу податкової міліції перевірки цих суб'єктів упродовж короткого проміжку часу проведено практично усіма органами державного контролю.

Частину цих перевірок організовано у зв'язку з необґрунтованим прийняттям до провадження звернень громадян (Борушевського, Михальчука, Пузовікова, Богачова), які відповідно до вимог Закону України «Про звернення громадян» мали бути направлені за належністю для розгляду по суті.

Зокрема, на порушення вимог Закону України «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг» відділом розпочато перевірки за зверненнями Борушевського і Михальчука щодо ненадання їм касових чеків під час придбання скрапленого газу у ПП «Криа-Пром» та ТОВ «Яркон». Варто зауважити, що контроль за дотриманням закону із зазначених питань покладено на органи державної податкової служби шляхом проведення фактичних та документальних перевірок відповідно до Податкового кодексу України, а не на органи податкової міліції.

Окрім того, прокурорською перевіркою встановлено, що вказані неправомірні дії стосовно суб'єктів господарювання вчинено також і на підставі анонімних звернень, підписаних від імені Борушевського і Пузовікова.

Одночасно з направленням доручень про проведення позапланових перевірок в органах державного контролю незаконно витребувалась інформація щодо отримання переліченими суб'єктами господарювання дозвільних документів.

(У ході перевірки не підтвердилися пояснення працівників відділу податкової міліції про отримання цих даних у зв'язку з наявністю відповідних оперативно-розшукових справ, оскільки запитувана інформація не стосувалася жодної з них.)

На зазначені порушення відреаговано, винних осіб притягнуто до дисциплінарної відповідальності.

Невиправдано значну кількість позапланових заходів проведено й іншими органами державного нагляду.

Так, управлінням Державної інспекції техногенної безпеки (Держтехногенбезпеки) проведено із власної ініціативи 2,6 тис. позапланових перевірок, з яких лише половиною виявлено порушення чинного законодавства та в одному випадку прийнято рішення про обмеження господарської діяльності.

Незважаючи на вимоги керівництва держави, управлінням Держтехногенбезпеки минулого року збільшено кількість планових перевірок порівняно з попереднім періодом на 15 відсотків.

При цьому на порушення вимог постанови Кабінету Міністрів України, якою затверджено критерії оцінки ступеня ризику від провадження господарської діяльності та визначено періодичність здійснення планових заходів, посадовими особами управління Держтехногенбезпеки упродовж останніх півтора року тричі планово перевірено фізичну особу – підприємця Мазяр О.І. та філіал «Житомиркомундорпроект», тоді як планові заходи державного нагляду у сфері техногенної та пожежної безпеки за діяльністю суб'єктів господарювання з високим ступенем ризику проводяться не частіше ніж один раз на рік.

Посадовими особами Овруцького та Попільнянського районних відділів управління Держтехногенбезпеки на порушення вимог Закону України «Про особливості здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності щодо фізичних осіб – підприємців та юридичних осіб, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності» безпідставно включено до планів роботи на I квартал 2013 року перевірки 10 суб'єктів господарювання, що перебувають на спрощеній системі оподаткування та діяльність яких не віднесена до високого ступеня ризику.

Посадовими особами відділу державного пожежного нагляду, дізнання та ліцензування управління на порушення вимог Порядку контролю за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов, у листопаді минулого року безпідставно проведено позапланову перевірку у ПП «Здобуток 2» щодо виконання розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов, оскільки суб'єктом господарювання завчасно надано інформацію та підтверджуючі документи про усунення виявлених порушень.

Мають місце випадки проведення перевірок, не передбачених планом роботи, або їх проведення в інші строки, ніж вказано у направленні на перевірку. Зокрема, без передбачення у планах роботи безпідставно перевірено СФГ «Шателюк», фізичну особу – підприємця Помінчука О.В. Рані-

ше встановленого у направленні строку планово перевірено Олевське відділення банку «Аваль».

Без оформлення відповідних посвідчень та належного повідомлення суб'єктів господарювання проведено планові перевірки Володарсько-Волинським, Попільнянським, Черняхівським секторами управління у ТОВ «Дріада», ТОВ «Гран-Капітал», ЗАТ «Трубосталь», ПП «Україна» та інших.

На порушення вимог закону не вручено постанови про застосування запобіжних заходів щодо товариств «Вудпак» та Фінансова компанія «Реноме» представнику підрядної організації, що здійснювала реконструкції належних їм об'єктів.

Головним управлінням Державної санітарно-епідеміологічної служби (Держсанепідслужби) у 2012 році проведено також майже 2,5 тис. позапланових перевірок із власної ініціативи. У 72% випадків позапланові перевірки не виявили порушень нормативно-правових актів. При цьому посадовцями зазначеного органу допущені порушення закону при здійсненні контрольних повноважень.

Прокурорами Коростенського та Коростишівського районів встановлені випадки безпідставного проведення посадовими особами районних санепідемслужб позапланових перевірок суб'єктів господарювання та застосування до них фінансових санкцій.

Прокурором Попільнянського району встановлено, що посадові особи, порушуючи вимоги закону, своєчасно не попереджають суб'єктів господарювання про проведення планових перевірок, у направленнях на проведення позапланових заходів не зазначають підстави для їх проведення та питання, що підлягають з'ясуванню.

Подібні порушення виявлено також у діяльності органів ветеринарної медицини. Зокрема, Овруцьким міжрайонним прокурором встановлено відсутність підстав для проведення ветеринарною службою перевірок у діяльності ТОВ «Еліта-агро», ПП «Берегиня» та інших. Такі самі факти встановлені прокурорами міста Коростеня, Бердичівського району, Новоград-Волинським міжрайонним прокурором.

З проведених територіальною державною інспекцією з питань праці минулого року перевірок 96% – позапланові. Значна їх частина проведена за зверненнями органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо недотримання суб'єктами господарювання трудового законодавства.

Водночас на порушення ст. 6 Закону України «Про основні засади державного нагляду (кон-

тролю) у сфері господарської діяльності» посадовими особами інспекції з питань праці у більшості випадків перевіряються також і питання, не передбачені зверненнями зазначених органів.

Так, відповідно до направлення на проведення перевірки у ПП «Заграва» з'ясуванню підлягав стан додержання законодавства про працю у сфері оформлення трудових відносин, оплати праці, тривалості робочого часу. Разом із тим у листі голови Романівської районної державної адміністрації, що став підставою для здійснення позапланового заходу, вказано лише про порушення посадовими особами приватного підприємства вимог закону в частині виплати заробітної плати не нижче мінімального розміру, визначеного законодавством.

Подібні порушення зазначеної норми закону допускаються цією інспекцією і під час розгляду звернень громадян.

Зокрема, під час розгляду інспекцією звернення Болеста Й.Д. щодо невиконання розрахункових коштів та відмови посадовими особами ТОВ «Сервіс-Нова» у видачі трудової книжки фактично перевіркою, крім вказаного заявником, також охоплено дотримання законодавства при проведенні випробування працівників під час прийняття на роботу, наданні щорічних відпусток тощо.

Незважаючи на значну кількість проведених інспекцією з питань праці позапланових заходів, вжиті заходи не вплинули достатньою мірою на стан додержання суб'єктами господарювання області трудового законодавства, зокрема з питань оплати праці. Заборгованість перед найманими працівниками із виплати заробітної плати упродовж 2012 року залишалася незмінною і становила 11,5 млн грн. А поточного року заборгованість збільшилася до 14 млн гривень.

На виявлені порушення відреаговано.

На вимогу прокуратури області державною екологічною інспекцією минулого року вживалися заходи до зменшення кількості планових перевірок суб'єктів, господарська діяльність яких належить до невеликого ступеня ризику.

Проте у її діяльності досі мають місце порушення законодавства при підготовці направлень на перевірки, не дотримуються строки проведення перевірок, у деяких випадках планові заходи проводяться без присутності керівників господарюючих суб'єктів.

З вимогою вжити заходи до усунення цих порушень внесено подання.

Посадовими особами Державної інспекції сільського господарства проведено понад

500 перевірок суб'єктів господарювання, які займаються обробіткою сільськогосподарських земель без проектів землеустрою, незважаючи на те, що відповідальність за такий вид порушення настала лише з 1 січня 2013 року.

Без відповідних направлень цією інспекцією проведено перевірки дотримання вимог законодавства сільгосптоваровиробниками Баранівського району. При цьому попередження про наступні перевірки здійснено шляхом направлення їхнім керівникам клопотань про надання документів, матеріалів та іншої інформації, необхідних для здійснення контролю за використанням та охороною земель.

У діяльності інспекції державного архітектурно-будівельного контролю виявлено випадки необґрунтованого застосування до суб'єктів господарювання штрафних санкцій.

Зокрема, до ЗАТ «Міськрембуд» безпідставно застосовано штраф на суму майже 100 тис. грн у зв'язку з подіями, що мали місце до встановлення законом відповідальності суб'єктів містобудування за порушення під час подачі декларації про готовність об'єкта до експлуатації.

Аналогічні порушення допущені при застосуванні санкцій до підприємств «Житомирбудзамовник», «Житомирський моноліт», «Юнік Фарма».

Інспекцією з питань захисту прав споживачів в області на порушення вимог закону здійснювалось проведення необґрунтованих перевірок у фізичних осіб – підприємців, не зареєстрованих платниками податку на додану вартість, а також діяльність яких не віднесена до високого ступеня ризику.

Певною мірою як тиск на малий та середній бізнес необхідно розцінювати і неправомірне застосування уповноваженими державними органами заходів адміністративного впливу до керівників суб'єктів підприємництва, фінансових (штрафних) санкцій тощо.

Для нарощування кількісних показників у роботі посадовці органів контролю незаконно відкривають стосовно керівників суб'єктів господарювання адміністративні провадження, зокрема за відсутності їх вини у вчиненому діянні або поза межами встановлених законом строків. Такі випадки допускалися управлінням Держтехногенбезпеки, інспекцією з питань праці, органами санітарно-епідеміологічної служби та іншими. Порушення конституційних гарантій громадян щодо свободи, особистої недоторканості та права на захист викрито прокурорами практично у всіх органах, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення.

Заслугує на увагу питання щодо законності втручання у підприємницьку діяльність правоохоронних органів. Встановлено, що за дорученнями органів внутрішніх справ, податкової міліції та служби безпеки органами державного нагляду області проведено 230 позапланових перевірок. Лише четверта частина з них мала наслідком виявлення порушень і вжиття заходів до їх усунення.

Випадки безпідставного ініціювання перевірок фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання шляхом надання доручень органам державного нагляду допущено співробітниками підрозділів УМВС України в області. Зокрема, за відсутності будь-яких підстав, що свідчили б про можливі порушення закону, управлінням Державної служби по боротьбі з економічною злочинністю (ДСБЕЗ) УМВС України в області направлено доручення до інспекції з питань захисту прав споживачів та територіального управління Держгірпромнагляду про проведення перевірок в діяльності суб'єктів господарювання. На вказані порушення прокуратура області відповідно реагувала.

Незважаючи на вжиті у минулому році координаційні заходи, підрозділи УМВС України в області припускаються у своїй діяльності грубих порушень Закону України «Про міліцію» під час здійснення перевірочних заходів.

Зокрема, Управлінням ДСБЕЗ упродовж вересня – грудня 2012 року направлено майже 20 запитів суб'єктам господарювання про надання інформації та копій фінансово-господарських документів з безпідставним посиланням на ст. 11 Закону України «Про міліцію» (оскільки у провадженні Управління справи про злочини стосовно службових осіб цих суб'єктів не перебували).

У діяльності органів податкової міліції виявлено порушення податкового законодавства під час направлення платникам податків запитів про надання інформації та копій фінансово-господарських документів.

За поданням прокуратури області винних посадових осіб притягнуто до дисциплінарної відповідальності.

Прокуратурою області також відреаговано на порушення з боку працівників УСБУ в області, які безпідставно ініціювали проведення більш як 80 митних оглядів товарів і транспортних засобів суб'єктів господарювання, під час яких порушення законів не виявлено.

Посадовці органів державного контролю вчиняють і порушення злочинного характеру у цій сфері.

Так, прокуратурою області розслідувано випадок отримання хабара заступником головного державного інспектора з охорони навколишнього природного середовища області від директора приватного підприємства за невтручання у господарську діяльність останнього шляхом проведення перевірок. У жовтні минулого року кримінальну справу за ч. 3 ст. 368 КК України направлено до суду.

Прокуратурою області здійснюється процесуальне керівництво у кримінальному провадженні стосовно головного державного інспектора інспекції державного архітектурно-будівельного контролю в області, який у січні вимагав і отримав від представника одного з підприємств міста Житомира хабар за складання позитивного акта перевірки та подальше невтручання у діяльність цього підприємства. Досудове розслідування триває.

На виконання розпорядження Генерального прокурора України в органах прокуратури області організовано прийняття повідомлень на телефон «гарячої лінії» про факти незаконного втручання у діяльність суб'єктів господарювання контролюючими та правоохоронними органами з метою оперативного реагування на їх незаконні дії.

Загалом до органів прокуратури області надійшло вісім повідомлень від суб'єктів господарювання щодо вказаних питань, із яких п'ять прийнято апаратом прокуратури області. У чотирьох випадках докази представників суб'єктів господарювання виявилися обґрунтованими.

На повідомлення відповідно відреаговано з метою поновлення прав суб'єктів підприємництва.

Зокрема, Новоград-Волинською міжрайпрокуратурою, за наслідками перевірки повідомлення фізичної особи – підприємця, підтверджено факт незаконного втручання у його підприємницьку діяльність працівника міського відділу міліції. Під час здійснення охорони громадського порядку на території міського ринку дільничний інспектор безпідставно перевіряв у підприємця документи на право здійснення торгівлі продовольчими товарами.

Галузевим підрозділом прокуратури області при розгляді повідомлення на телефон «гарячої лінії» керівника підприємства встановлено, що начальник УДСБЕЗ УМВС України в області Крошко Ю.О., грубо порушуючи вимоги Закону України «Про міліцію», незаконно витребував копії документів про фінансово-господарську діяльність підприємства за два останні роки.

Прокуратурою Житомирського району під час перевірки повідомлення власника одного з

товариств підтверджено факт проведення посадовими особами міськрайонного відділу Головного управління Держсанепідслужби обстеження виробничих приміщень товариства на підставі анонімного звернення, у якому зазначені недостовірні дані про його автора.

Аналогічно прокуратурою області за наслідками перевірки повідомлення на телефон «гарячої лінії» встановлено випадок проведення інспекцією з питань захисту прав споживачів позапланової перевірки на підприємстві на підставі анонімного звернення.

Необхідно зазначити, що останнім часом поширились випадки проведення позапланових перевірок суб'єктів господарювання на підставі звернень фізичних осіб, що за формою хоч і відповідають вимогам Закону України «Про звернення громадян», проте містять недостовірні дані щодо їх авторів.

Тому з метою недопущення випадків проведення безпідставних позапланових перевірок

суб'єктів господарювання керівників органів державного нагляду зобов'язано до початку перевірок з'ясувати достовірність даних про громадян, від імені яких надходять такі звернення, а також про наведені у них факти.

Інформування громадськості про запровадження роботи телефонів «гарячої лінії» систематично здійснюється через друковані та електронні засоби масової інформації, інтернет-сайт прокуратури області.

Попри це на телефони «гарячої лінії» органів прокуратури області надходить незначна кількість повідомлень про неправомірність дій державних органів стосовно суб'єктів підприємництва (причому такі випадки досить поширені, що, зрештою, підтверджується прокурорськими перевітками). Це свідчить про недостатню обізнаність громадськості щодо запровадження таких телефонів, а отже, існує потреба вживати додаткових заходів з метою донесення до суб'єктів господарювання у містах і районах цієї інформації.

Список використаних джерел:

1. Про національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»: указ Президента України від 12 березня 2012 року №187/2012: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/>

Анатолій ЧУМАЧЕНКО

ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД ЗА ДОДЕРЖАННЯМ КОНСТИТУЦІЙНИХ ЗАСАД ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Резюме

Висвітлено діяльність прокуратури Житомирської області на пріоритетному напрямі – захисту конституційних засад підприємницької діяльності. Наведено характерні порушення законодавства під час проведення органами державного нагляду (контролю) планових та позапланових перевірок суб'єктів господарювання, а також при здійсненні правоохоронними органами перевірочних заходів.

Анатолій ЧУМАЧЕНКО

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ КОНСТИТУЦИОННЫХ ОСНОВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Резюме

Освещена деятельность прокуратуры Житомирской области на приоритетном направлении – защиты конституционных основ предпринимательской деятельности. Приведены характерные нарушения законодательства во время проведения органами государственного надзора (контроля) плановых и неплановых проверок хозяйствующих субъектов, а также при осуществлении правоохранительными органами проверочных мероприятий.

Anatoliy CHUMACHENKO

PROSECUTOR'S SUPERVISION ON OBSERVANCE OF CONSTITUTIONAL PRINCIPLES OF BUSINESS

Summary

The activity of Prosecutor's Office of Zhytomyr region on ensuring of constitutional principles of business (one of primary lines) is enlightened in the article. The most typical violations during routine or unplanned inspections and checks of market participants conducted by bodies of state control as well as law enforcement agencies are given.