

Summary

Ostrivnyi I. N. The Question of Legal Regulation of Economic Activities of Private Higher Educational Establishments. — Article.

On the basis of the analyses of the legislation of the Ukraine currently in force it is being defined the range of the permitted aspects of economic activities for the private higher educational establishments and it is being proved its classification.

Keywords: private higher educational establishments; nonprofit organizations; economic activities; entrepreneurship.

УДК 346.52

В. П. Попелюк

ДО ПИТАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ З КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ

Про контрольну діяльність правоохоронних органів писали В. Гаращук, М. Горшеньов, А. Марущак, М. В. Косюта, М. Руденко, А. Шемчук, І. Б. Шахов та інші. Так, В. Гаращук зазначає, що необхідно виділяти правоохорону діяльність та контрольну виходячи з понять «контролю» та «нагляду» [1, 48–49]. В. Шемчук зазначав, що органам прокуратури притаманна як контрольна функція, так і правоохоронна [2, 37].

Вважаємо, що контрольну функцію, яку виконують правоохоронні органи (прокуратура, Служба безпеки України, органи міліції тощо) у сфері господарювання має свою специфіку та не може вважатися контрольною.

По-перше, саме відмінність контрольної діяльності від інших форм владної діяльності полягає в тому, що це одна з форм активної організаційно-владної діяльності компетентних органів, які наділені відповідними повноваженнями.

По-друге, діяльність правоохоронних органів регулюється системою нормативних актів, які знаходяться на стику декількох галузей права: кримінального, кримінально-процесуального, адміністративного та господарського. При цьому в деяких випадках складно визначити пріоритет конкретної галузі права при вирішенні конкретного питання.

І головне, виходячи з завдань та функцій цих органів, виходить, що вони є виключно правоохоронними органами та межі їх повноважень обмежені законодавством з діяльності правоохоронних органів і вони не повинні виходити за їх межі.

В той же час на прикладі зіставлення завдань та повноважень міліції (ДСБЕЗ, УБОЗ), податкової міліції, СБУ по проведенню перевірок господарської діяльності та практики його застосування виявляється певна суперечність між завданнями, функціями та повноваженнями цих органів щодо контролю та нагляду у сфері господарювання.

Так, Закон України «Про міліцію» № 565-ХІІ від 20 грудня 1990 р. [3] встановлює, що міліція в Україні — державний озброєний орган виконавчої

влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань. Міліція є єдиною системою органів, яка входить до структури Міністерства внутрішніх справ України, виконує адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, виконавчу та охоронну (на договірних засадах) функції кримінальної міліції; міліції громадської безпеки; транспортної міліції; державної автомобільної інспекції; міліції охорони; судової міліції; спеціальної міліції.

Основними завданнями міліції є: забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; запобігання правопорушенням та їх припинення; охорона і забезпечення громадського порядку; виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень; участь у поданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків.

Положенням про Державну службу боротьби з економічною злочинністю, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 5 липня 1993 р. № 510 [4], встановлено, що Державна служба боротьби з економічною злочинністю є складовою частиною кримінальної міліції системи МВС. Головними завданнями Державної служби боротьби з економічною злочинністю є: своєчасне припинення злочинів у галузі економіки та запобігання їм; аналіз і прогнозування криміногенних процесів в економіці та своєчасне інформування про них органів виконавчої влади; виявлення та припинення фактів порушення прав інтелектуальної власності; виявлення причин і умов, які сприяють вчиненню правопорушень у галузі економіки, та вжиття заходів до їх усунення.

При цьому підрозділи Державної служби боротьби з економічною злочинністю користуються правами, передбаченими законами України «Про міліцію», «Про оперативно-розшукову діяльність», Кримінально-процесуальним кодексом.

Законом України № 3341 XII від 30 червня 1993 р. «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [5] встановлено, що спеціальними підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю органів внутрішніх справ України є Головне управління по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України, управління по боротьбі з організованою злочинністю в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, які підпорядковуються відповідно міністру внутрішніх справ України та начальнику Головного управління по боротьбі з організованою злочинністю.

Межі компетенції спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю органів внутрішніх справ України і Служби безпеки України визначаються на основі законів України «Про міліцію», «Про Службу безпеки України», «Про оперативно-розшукову діяльність», Кримінально-процесуального кодексу та інших законів України.

Законом України «Про Службу безпеки України» № 2229-ХІІ 25 березня 1992 р. встановлено, що Служба безпеки України — державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України [6].

На Службу безпеки України покладається у межах визначеної законодавством компетенції захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці.

До завдань Служби безпеки України також входить попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України.

Законом України № 509-ХІІ від 4 грудня 1990 р. «Про державну податкову службу в Україні» встановлено, що у складі органів державної податкової служби знаходяться відповідні спеціальні підрозділи по боротьбі з податковими правопорушеннями (далі — податкова міліція). Податкова міліція складається із спеціальних підрозділів по боротьбі з податковими правопорушеннями, що діють у складі відповідних органів державної податкової служби, і здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, виконує оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну та охоронну функції [7].

Завданнями податкової міліції є: запобігання злочинам та іншим правопорушенням у сфері оподаткування, їх розкриття, розслідування та провадження у справах про адміністративні правопорушення; розшук платників, які ухиляються від сплати податків, інших платежів; запобігання корупції в органах державної податкової служби та виявлення її фактів; забезпечення безпеки діяльності працівників органів державної податкової служби, захисту їх від протиправних посягань, пов'язаних з виконанням службових обов'язків.

В той же час це ж законодавство наділяє їх повноваженнями з контролю та нагляду у сфері господарювання, а практика підтверджує, що суб'єкти господарювання не застраховані від візиту співробітників правоохоронних органів з метою здійснення контролю.

Так, Закон України «Про міліцію» надає право міліції вимагати від керівників підприємств, установ і організацій пояснення по фактах порушення законодавства, перевірка додержання якого віднесена до компетенції міліції, а також у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, проводити перевірки по фактах порушення законодавства, контроль за додержанням якого віднесено до компетенції міліції, вимагати проведення інвентаризацій і ревізій відповідних сфер фінансово-господарської діяльності.

При цьому органи міліції вправі приступити до проведення перевірки суб'єктів господарської діяльності за умови наявності направлення на пере-

вірку, яке складається за формою, встановленою Міністерством внутрішніх справ України. У направленні на перевірку зазначаються дата його видачі, назва підрозділу міліції, мета, вид, підстави, дата початку та дата закінчення перевірки, посади, звання та прізвища посадових осіб підрозділу міліції, які проводитимуть перевірку. Направлення на перевірку є дійсним за умови наявності підпису керівника підрозділу міліції, скріпленого печаткою органу міліції.

Пунктом 5 Положення про Державну службу боротьби з економічною злочинністю, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 5 липня 1993 р. № 510, цій службі надано право одержувати безкоштовно від підприємств, установ, організацій і громадян інформацію, за винятком випадків, коли законом встановлений спеціальний порядок її одержання, та перевіряти у міністерствах, інших центральних і місцевих органах виконавчої влади, державних фондах, на підприємствах, в установах і організаціях грошові та бухгалтерські документи, звіти, кошториси, інші документи, що підтверджують надходження та витрачання коштів і матеріальних цінностей [4].

Законом України № 3341-ХІІ від 30 червня 1993 р. «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» УБОЗ МВС та УБОЗ СБ України надано право на письмову вимогу керівників відповідних спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю одержувати від банків, а також кредитних, митних, фінансових та інших установ, підприємств, організацій (незалежно від форм власності) інформацію і документи про операції, рахунки, вклади, внутрішні та зовнішні економічні угоди фізичних і юридичних осіб та залучати до проведення перевірок, ревізій та експертиз кваліфікованих спеціалістів установ, організацій контрольних і фінансових органів [5].

Податкова міліція відповідно до підп. 20.1.2, 20.1.4 п. 20.1 ст. 20 розділу I Податкового кодексу України має право проводити перевірки платників податків та під час проведення виїзних перевірок отримувати у платників податків (представників платників податків) копії документів (засвідчені підписом платника податків або його посадовою особою та скріплені печаткою (за наявності)), що свідчать про порушення вимог податкового законодавства або іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на органи державної податкової служби; перевіряти під час проведення перевірок у платників податків — фізичних осіб, а також у посадових осіб та інших працівників платників податків — юридичних осіб документи, що посвідчують особу [8].

І, безумовно, головним правоохоронним органом у системі правоохоронних органів, який неможливо залишити поза увагою, є прокуратура України.

З прийняттям Конституції України 254к/96-ВР від 28 червня 1996 р. [9] почався новий етап у розвитку прокуратури, з її поступовим переходом до виконання функцій, визначених у ст. 121 Конституції України. У перехідний період прокуратура продовжувала виконувати функцію загального нагляду, потім Законом України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV були внесені зміни до Конституції України, якими на Прокуратуру України було покладено нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з

цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами [9]. Проте на даний час цей Закон визнаний неконституційним і Прокуратура України фактично позбавлена такої функції, як прокурорський нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління та контролю, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими радами, їх виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами.

Конституцією України та Законом України № 1789-ХІІ від 5 листопада 1991 р. «Про прокуратуру» [10] на Прокуратуру України покладені певні функції: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

При цьому на прокуратуру не може покладатися виконання функцій, не передбачених Конституцією України і цим Законом, але при здійсненні прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів прокурор фактично має право контролю у сфері господарювання:

1) безперешкодно за посвідченням, що підтверджує займану посаду, входити у приміщення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, підпорядкованості чи приналежності, до військових частин, установ без особливих перепусток, де такі запроваджено; мати доступ до документів і матеріалів, необхідних для проведення перевірки, в тому числі за письмовою вимогою, і таких, що містять комерційну таємницю або конфіденційну інформацію. Письмово вимагати подання в прокуратуру для перевірки зазначених документів та матеріалів, видачі необхідних довідок, в тому числі щодо операцій і рахунків юридичних осіб та інших організацій, для вирішення питань, пов'язаних з перевіркою. Отримання від банків інформації, яка містить банківську таємницю, здійснюється у порядку та обсязі, встановлених Законом України «Про банки і банківську діяльність»;

2) вимагати для перевірки рішення, розпорядження, інструкції, накази та інші акти і документи, одержувати інформацію про стан законності і заходи щодо її забезпечення;

3) вимагати від керівників та колегіальних органів проведення перевірок, ревізій діяльності підпорядкованих і підконтрольних підприємств, установ, організацій та інших структур незалежно від форм власності, а також виді-

лення спеціалістів для проведення перевірок, відомчих і позавідомчих експертиз;

4) викликати посадових осіб і громадян, вимагати від них усних або письмових пояснень щодо порушень закону.

Таким чином, якщо повністю слідувати букві закону, то Прокуратура України не має права здійснювати нагляд у сфері господарювання, але якщо розглядати питання нагляду з боку забезпечення прав і законних інтересів не тільки громадян, а й суб'єктів господарювання, то виникає необхідність збереження за прокуратурою такої функції. При цьому історичний досвід свідчить, що держава завжди за допомогою прокурорського нагляду впливала на господарюючі об'єкти і суб'єкти суспільних відносин.

Однак основним призначенням прокуратури було, і є сьогодні, і буде в майбутньому забезпечення режиму законності на території держави. Це впливає на відносини контролю у сфері господарювання, т. я. надає суб'єкту господарювання право звернення до органів прокуратури з приводу перевірки законності дій контролюючих органів.

Отже, на даний час багато щодо питань взаємовідносин з правоохоронними органами залишаються відкритими, що на практиці призводить до незаконних дій з боку цих органів та порушує нормальний режим роботи суб'єктів господарювання, що пов'язано з тим, що, з одного боку, фактично виступають органом державного контролю, т. я. наділені відповідно правами по здійсненню контролю у сфері господарювання, а з іншого — правоохоронним органом.

Вирішення цих проблем можливе лише шляхом виключення правоохоронних органів із складу системи державних органів контролю та нагляду у сфері господарювання з метою уникнення неправомірних перевірок суб'єктів господарювання державно-репресивного апарату та поліпшення економічної привабливості країни, адже основною функцією правоохоронних органів є реагування на скоєні правопорушення, а не суцільний контроль за діяльністю суб'єктів господарювання, ці органи не входять в систему органів державного управління і не наділені прямою адміністративною владою.

Така ситуація викликана самим життям, адже в державі створені органи контролю, основною функцією яких є контроль за певними видами господарської діяльності, а фактично ці органи можуть здійснювати перевірку господарської діяльності з різних питань.

Повноваження правоохоронних органів повинні бути обмежені рамками процедур, передбачених рамками оперативно-розшукової діяльності, дізнання, досудового слідства.

Зазначені пропозиції певним чином вже знайшли своє закріплення у діючому законодавстві, зокрема в ст. 61.3 Податкового кодексу України встановлено, що органи Служби безпеки України, внутрішніх справ, податкової міліції, прокуратури та їх службові (посадові) особи не можуть брати безпосередньої участі у проведенні перевірок, що здійснюються контролюючими органами, та проводити перевірки суб'єктів підприємницької діяльності з питань оподаткування [8].

Література

1. Гаращук В. М. Контроль та нагляд в державному управлінні / В. М. Гаращук. — Х., 2002. — 176 с.
2. Шемчук В. Співвідношення понять «контроль» та «нагляд» у діяльності прокуратури // Право України. — 2007. — № 7. — С. 34–37.
3. Про міліцію : Закон України від 20 груд. 1990 р. № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 4. — Ст. 20.
4. Про утворення Державної служби боротьби з економічною злочинністю : постанова Кабінету Міністрів України від 5 лип. 1993 р. № 510 // Зібрання постанов Уряду України. — 1994. — № 2. — Ст. 30.
5. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30 черв. 1993 р. № 3341-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 35. — Ст. 358.
6. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 берез. 1992 р. № 2229-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 27. — Ст. 382.
7. Про державну податкову службу в Україні : Закон України від 4 груд. 1990 р. № 509-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 6. — Ст. 37.
8. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI // Голос України. — 2010. — № 229–230.
9. Конституція України : Основний Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254К/96 // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
10. Про прокуратуру : Закон України від 5 листоп. 1991 р. № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 53. — Ст. 793.

Анотація

Попелюк В. П. До питання повноважень правоохоронних органів з контролю у сфері господарювання. — Стаття.

У статті розглядаються повноваження правоохоронних органів з контролю у сфері господарювання, їх теоретична та практична площина. Особлива увага приділена функціям, завданням та повноваженням правоохоронних органів у сфері господарювання, що характеризує основну відмінність від контрольної діяльності.

Ключові слова: контроль, нагляд, правоохоронні органи, сфера господарювання.

Аннотация

Попелюк В. П. К вопросу полномочий правоохранительных органов по контролю в сфере хозяйствования. — Статья.

В статье рассмотрены полномочия правоохранительных органов по контролю в сфере хозяйствования, их теоретическая и практическая плоскость. Особенное внимание уделено функциям, задачам и полномочиям правоохранительных органов в сфере хозяйствования, что характеризует основное отличие от контрольной деятельности.

Ключевые слова: контроль, надзор, правоохранительные органы.

Summary

Popelyuk V. P. On the Question of Law Enforcement Powers to Control in the Field of Management. — Article.

The article law enforcement powers of control in the sphere of management of their theoretical and practical plane. Particular attention is paid to the functions, tasks and powers of law enforcement in economic activity that characterizes the main difference from the control activity.

Keywords: the control, supervision, law enforcement powers.