УДК 346.26

І. М. Риженко, викл.

Херсонський юридичний інститут Національного університету внутрішніх справ України,
кафедра цивільно-правових дисциплін,
вул. Фонвізіна 1, Херсон, 73034, Україна

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В ПРОЦЕСІ ВИЛУЧЕННЯ У СУБ'ЄКТІВ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТОВАРІВ, ДОКУМЕНТІВ ТА ІНШИХ ПРЕДМЕТІВ ПРАЦІВНИКАМИ МІЛІЦІЇ (адміністративно-правовий аспект)

Зроблено аналіз положень Кодексу України про адмінінстративні правопорушення, які регулюють порядок вилучення у суб'єктів підприємницької діяльності товарів, документів та інших предметів працівниками міліції. Аргументовано необхідність удосконалення діючого законодавства з питань застосування такого заходу адміністративно-правового примусу, як вилучення речей та документів.

Ключові слова: суб'єкт підприємницької діяльності, адмінінстративно-правові запобіжні заходи, вилучення речей та документів, оскарження незаконних дій.

При проведенні попередньої перевірки інформації про порушення законодавства суб'єктами підприємницької діяльності (далі СПД), працівникам міліції надано право вимагати від матеріально відповідальних і службових осіб підприємств усіх форм власності, індивідуальних підприємців відомості та пояснення при фактах порушення законодавства; і при необхідності — витребувати та вилучати документи, зразки сировини і продукції.

Вилучення речей і документів полягає в примусовому припиненні володіння (користування і розпорядження), права власності СПД. Згідно з класичними поглядами цивілістів, володіння — це достатньо продовжуване, зміцнене, забезпечене від стороннього втручання фактичне панування, пов'язане з наміром володіти [1, 37]. Тому дуже важливе дотримання принципу законності, щоб не допустити порушень чинного законодавства й ущемлення прав та законних інтересів СПД.

Однією з обставин, що ускладнюють застосування на практиці цього адмінінстративно-попереджувального заходу, є відсутність чіткої і детальної регламентації порядку його здійснення. З цього приводу хотілося б висловити деякі міркування, що склалися при ознайомленні з низкою законів адмінінстративного права.

Один із запобіжних заходів адміністративного примусу, що застосовується до СПД працівниками міліції, є вилучення товарів, документів та інших предметів. Вилучення предметів як запобіжний захід застосовується в несудовому порядку спеціально уповноваженними органами і допускається щодо предметів, обіг яких є обмеженим, або предметів, що можуть перебувати в обігу лише за дотримання встановлених правил. Вилучені предмети зберігаються до розгляду адміністративної справи, після чого приймається рішення або про конфіскацію предметів, або про повернення їх власнику, або про їх оплатне вилучення.

Отже, вилучення предметів, документів та інших предметів проводиться з метою запобігання вчиненню правопорушень на підставі рішення уповноважених органів на стадії замаху, або готування до правопорушення, тобто коли останнє ще не скоєне.

Працівники міліції можуть застосовувати цей запобіжний захід до СПД у таких випадках:

По-перше, в процесі діяльності СПД в дозвільній системі. Під дозвільною системою розуміються встановлені нормами адмінінстративного права порядок та правила здійснення певних видів діяльності, пов'язаних з підвищеною небезпекою для оточуючих і тому такої, що потребує отримання спеціальних попередніх дозволів, які видаються уповноваженими на те органами державної виконавчої влади [2, 126].

Згідно з положенням про дозвільну систему від 12.10.1992 р. на Міністерство внутрішніх справ України покладено контроль за дотриманням посадовими особами міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій, господарських об'єднань і громадянами встановленого порядку виготовлення, придбання, обліку, перевезення, зберігання і використання предметів, матеріалів і речовин, на які поширюється дозвільна система. Право володіння або використання цих об'єктів дозвільної системи СПД, згідно з зазначеним Положенням, надається за спеціальними дозволами (ліцензіями) органів внутрішніх справ. При відсутності такого дозволу чи порушенні його умов особи, у яких вилучені об'єкти дозвільної системи, притягуються до відповідальності у порядку, встановленому чинним законодавством, а виданий дозвіл (ліцензія) підлягає анулюванню.

По-друге, п. 24 ст. 11 Закону України "Про міліцію" визначає перелік необхідних дій працівників міліції у разі надходження до органу дізнання заяви або повідомлення про корисливі злочини, що вчиняються проти майна підприємств усіх форм власності, додержання ними правил продажу товарів та надання послуг населенню.

У процесі здійснення попередньої перевірки про корисливі злочини може виникнути потреба на місці вивчити обставини, що стосуються перевірки дій відповідних осіб шляхом ознайомлення з документами тощо. Кодекс України про адмінінстративні правопорушення (далі КУАП) наголошує, що вилученню підлягають документи, що стали засобом чи безпосереднім об'єктом правопорушення (ст. 265 КУАП). Тому важко погодитися з думкою деяких юристів, що вилученню підлягають документи, які містять відомості про наявність чи відсутність правопорушень та інші відомості, що мають суттєве значення для розгляду справи [3, 276]. На нашу думку, таке тлумачення норми надає більше можливостей для незаконного вилучення документів у СПД та зловживань службовими обов'язками і, тим паче, воно не відповідає змісту ст. 265 КУАП.

Що ж виступає гарантіями законності при вилученні речей, документів й інших предметів у СПД працівниками міліції? Першою та необхідною умовою забезпечення законності в процесі вилучення речей виступає процесуальна форма. Невипадково деякі правознавці виділяють і розглядають процесуальні гарантії забезпечення законності в якості особливо значущих [4, 420-425]. До таких гарантій, можна віднести:

1. Нормативне закріплення і дотримання процесуальних принципів усіма учасниками адмінінстративно-юрисдикційного процесу.
2. Визначення підрозділу міліції і посадових осіб, які мають право вилучати речі, документи й інші предмети у СПД, встановлення переліку осіб, які можуть брати участь в адмінінстративно-юрисдикційному процесі, визначення їх прав і обов'язків.
3. Закріплення в КУАП вимог, що пред'являються до змісту протоколу.
4. Встановлення процедури оскарження постанови, дій посадових осіб — працівників міліції.

Що ж до гарантій законності, які відносяться до всього провадження при вилученні документів та інших предметів, то тут мова йде, в першу чергу, про норма-

тивне закріплення і дотримання їх вимог учасниками, які беруть участь у адміністративно-юрисдикційному провадженні — основних принципів.

В основу цих принципів повинні лягти норми, які закріплені в ст. 5 Закону України "Про підприємництво", ст. 32 Закону України "Про підприємства в Україні", положення УП України "Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності" та ін. Це такі загальновідомі принципи: законність, гласність, рівність учасників перед законом, забезпечення права на захист, презумція невинуватості, принцип оперативності та ін. Ці принципи повинні бути відображені в статтях 260, 265, 267 КУАП, а також в ст. 3 Закону України "Про міліцію".

Чітке визначення підрозділів міліції та посадових осіб, що мають право вилучати товари, документи, також є важливою гарантією забезпечення законності, це коло повинне бути законодавчо закріплено як в КУАП, так і в Законі України "Про міліцію". Правовою основою діяльності цих підрозділів в першу чергу є Закон України "Про міліцію", крім того, діяльність міліції в адмінінстративному провадженні регулюється КУАП. Ці правові акти мають однакову юридичну силу закону. Але жоден з них не дає відповідь на питання, який конкретно підрозділ міліції має право вилучати документи, предмети та інші цінності у СПД? Це питання на практиці врегульовано відомчими нормативними актами, які дуже часто носять гриф "секретно" або "для службового користування" У практичній діяльності, можливо, це і не застосовується, але теоретично можна допустити, що кожен працівник міліції, керуючись статтею 11 Закону України "Про міліцію", з метою перевірки додержаних правил продажу товарів і надання послуг населенню, може вимагати від СПД (і при необхідності вилучати) документи, зразки сировини й продукції. В даному випадку в його діях ніяких правопорушень не буде. Адже в першу чергу працівник міліції повинен керуватися Законом, а потім підзаконними актами, в яких, можливо, передбачено його повноваження. В даній ситуації ні СПД, якого в будь-який момент може турбувати перевірками працівник міліції, ні посадова особа, що може притягнути того працівника до відповідальності, поскільки він діяв правомірно, — не виграють. В даному випадку і сам працівник міліції попадає в складну ситуацію, адже невизначеність прав та обов'язків призведе до того, що йому постійно потрібно буде доводити, що він діяв у межах Закону і що це відповідало його компетенції. Зрозуміло, що ні в Законі України "Про міліцію", ні в КУАП не має можливості закріпити повноваження кожного підрозділу та визначити підвідомчість справ, що витікають із адмінінстративних правопорушень. Але слід, можливо, запропонувати такий вихід з цієї ситуації. Слова частини першої ст. 11 Закону України "Про міліцію": "Міліції для виконання покладених на неї обов'язків надається право..." замінити на слова "Працівникам міліції згідно з Конституцією України, галузевих (локальних) нормативно-правових актів та функціональних обов'язків надається право...". Таким чином визначаються права та повноваження як підрозділу міліції, так і конкретного працівника міліції. Все це також необхідко зафіксувати в КУАП.

Наступна процесуальна гарантія є закріплення вимог, що пред'являються до змісту протоколу про вилучення речей та документів. Виходячи із змісту ст. 260 КУАП, вилучення речей та документів у провадженні в справах про адмінінстративні правопорушення здійснюється з метою отримання та забезпечення зберігання доказового матеріалу, необхідного для всебічного та повного вирішення справи про адмінінстративне правопорушення, забезпечення виконання рішення, яке було прийнято по справі, припинення неправомірного володіння (користування, розпорядження) відповідними речами чи неправильного їх використання.

Вилучення речей та документів у СПД оформлюється спеціальним протоколом, або за фактом вилучення робиться відповідний запис у протоколах про адмінінстративне правопорушення, про проведення огляду або адмінінстративне затримання. Закон не встановлює обов'язкових вимог та чіткої регламентації до змісту та

реквізитів протоколу про вилучення речей та документів. На практиці при складанні такого виду протоколу застосовуються загальні норми, які встановлені щодо змісту протоколу про адмінінстративні правопорушення (ст. 256 КУАП). Але необхідно враховувати особливості, що пов'язані з порушенням законодавства у сфері підприємницької діяльності. Тому, щоб уникнути в майбутньому непорозумінь, рекомендується складати його в двох екземплярах в присутності власника, або за його відсутності — двох понятих. Бо відомі факти, коли винні у правопорушеннях особи зникають з місця пригоди, в тому числі залишають напризволяще товари.

Законодавством України не встановлено строк складання протоколу про адмінінстративне правопорушення. Між тим, необхідність в цьому є. Наприклад, протокол про адміністративне правопорушення, який складається з приводу незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин (ст. 44 КУАП), може бути складений лише після отримання експертного висновку про те, що вилучена речовина відноситься до вказаних засобів і речовин. Не названо терміну для направлення протоколу відповідним органам для прийняття рішення. На практиці це призводить до пропущення строку притягнення до адмінінстративної відповідальності, встановленнного ст. 38 КУАП. То ж такі строки повинні бути встановлені, при цьому слід врахувати досвід з даного питання інших держав. Так, згідно з ст. 19 Закону Російської Федерації від 08. 07. 99р. № 143 — ФЗ "Про адмінінстративну відповідальність юридичних осіб (організацій) і індивідуальних підприємців за правопорушення в сфері виробництва і обігу етилового спирту, алкогольної і спиртомістної продукції" протокол про адмінінстративне правопорушення складається негайно після виявлення факту вчинення адмінінстративного правопорушення, а у випадку здійснення адмінінстративного розслідування протокол складається після його закінчення. При цьому ст. 18 даного Закону передбачає, що у випадку, якщо після виявлення адмінінстративного правопорушення потрібно проведення експертиз та інших процесуальних дій, пов'язаних з великою затратою часу, здійснюється адміністративне розслідування. Таке розслідування повинне бути закінчене в строк не більше одного місяця після порушення справи. Передбачена також можливість продовження строку адмінінстративного розслідування. У ст. 20 зазначеного Закону встановлено, що протокол про адмінінстративне правопорушення направляється органу (посадовій особі), уповноваженому розглядати справи про адмінінстративні правопорушення на протязі доби з моменту його складання.

Важливим правом СПД, що притягується до адмінінстративної відповідальності — є ознайомлення з матеріалами справи та право давати пояснення. Наприклад, СПД має право ознайомитися зі змістом протоколу; якщо є якісь зауваження, про це робиться відповідна відмітка; але законодавець у ст. 268 КУАП не закріплює таке право за СПД як отримання копій протоколу про притягнення до адмінінстративної відповідальності, що ускладнює процедуру оскарження даного протоколу. І тут можна запозичити досвід, наприклад, Російської Федерації. Так ст. 28. 2 проекту КоАП Російської Федерації передбачає, що фізичній особі або законному представнику юридичної особи, щодо яких порушена справа про адміністративне правопорушення, а також потерпілому, за їх проханням, під розписку, вручається копія протоколу про адмінінстративне правопорушення. Дане положення доцільно включити і в проект КУАП, бо це реально сприяє дотриманню законності в процесі притягнення до адмінінстративної відповідальності.

Установлення процедури оскарження дій працівників міліції є однією з найважливіших процесуальних гарантій законності не тільки в процесі вилучення товарів, документів та інших предметів у СПД, а й для подальшого розвитку демократії, зміцнення державної дисципліни, вдосконалення роботи державних органів управління, зокрема і міліції.

Таким чином, однією із задач, що преслідувались цією статтею, є удосконалення

деяких заходів адмінінстративного примусу, які застосовуються працівниками міліції, що буде сприяти формуванню правової держави, зміцненню законності і правопорядку в Україні.

Література

1. Римское право / Под ред. И. Б. Новицково, И. С. Перетерского. — М.: Юрид. лит., 1999. — 194с.

2. Васильев А. С. Административное право Украины (общая часть). Учебное пособие. — Х.: Одиссей, 2001. — 288с.

3. Підприємницьке право України: Підручник / За заг. ред. доц. Р. Б. Шишкіна. — Х.: Еспада, 2000. — 424с.

4. Теория государства и права / Под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. — М.: НОРМА-ИНФРА, 1998. — 454с.

И. Н. Риженко

Херсонский юридический институт Национального университета внутренних дел Украины,
кафедра гражданско-правовых дисциплин,
ул. Фонвизина 1, Херсон, 73034, Украина

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ В ПРОЦЕССЕ ИЗЪЯТИЯ У СУБЪЕКТОВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТОВАРОВ, ДОКУМЕНТОВ И ИНЫХ ПРЕДМЕТОВ РАБОТНИКАМИ МИЛИЦИИ

(административно-правовой аспект)

РЕЗЮМЕ

Права субъектов предпринимательской деятельносты очень часто нарушаются органами милиции из-за недостатков и пробелов, существующих в действующем законодательстве по вопросам применения меры административно-правового принуждения — изъятии вещей и документов. Устранение этих пробелов законодательсва будет способствовать укреплению законности в сфере защиты прав предпринимателей Украины.

Ключевые слова: субъект предпринимательской деятельности, административно-правовые меры пресечения, изъятие вещей и документов, обжалование незаконных действий.