

УДК 343.353: 341.637 (477)

ПРО СУБ'ЄКТІВ ВИЯВЛЕННЯ ТА ФІКСАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ АРБІТРАЖНИХ КЕРУЮЧИХ

Астанін Г.В., здобувач

Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

Стаття присвячена аналізу співвідношення адміністративно-юрисдикційних повноважень суб'єктів, уповноважених складати протоколи про адміністративні правопорушення арбітражних керуючих з їх контрольними повноваженнями. Зроблено висновок про доцільність наділення адміністративно-юрисдикційними повноваженнями посадових осіб Міністерства юстиції України як державного органу з питань банкрутства.

Ключові слова: арбітражний керуючий, державний контроль, адміністративне правопорушення, протокол про адміністративне правопорушення.

Astanin G.V. О СУБЪЕКТАХ ВЫЯВЛЕНИЯ И ФИКСАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ АРБИТРАЖНЫХ УПРАВЛЯЮЩИХ / Институт государства и права им. В.М. Корецкого НАН Украины, Украина

Статья посвящена анализу соотношения административно-юрисдикционных полномочий субъектов, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях арбитражных управляющих, с их контрольными полномочиями. Сделан вывод о целесообразности наделения административно-юрисдикционными полномочиями должностных лиц Министерства юстиции Украины как государственного органа по вопросам банкротства.

Ключевые слова: арбитражный управляющий, государственный контроль, административное правонарушение, протокол про административное правонарушение.

Astanin G.V. THE SUBJECTS OF IDENTIFYING AND FIXING OF ADMINISTRATIVE OFFENCES OF BANKRUPTCY COMMISSIONERS / V.M. Koretsky Institute of State and Law of National Academy of Science of Ukraine, Ukraine

To hold the administrative responsible, it is necessary to identify and fix the administrative offense committed by him. Administrative responsibility of bankruptcy commissioners is closely linked to the exercising of governmental control over their activities. Therefore, the identification of administrative offenses committed by the bankruptcy commissioner and their fixation should implement the subject who carries out this control. In fact, such a relationship does not always exist.

There is no comprehensive approach to reform of bankruptcy law. As a result, the law on administrative responsibility is very complicated. It is difficult to define who should initiate proceedings on administrative offenses of bankruptcy commissioners and carry out appropriate administrative investigations.

The bankruptcy commissioner is subject to a number of administrative offenses according to article 166-6 of the Ukrainian Code of Administrative Offences, which establishes administrative responsibility for the violation of the order of liquidation of the legal entity.

The powers to make the reports on administrative offenses should belong to the officials of the central body of executive power on issues of licensing, the governmental regulatory policy and permit system in the sphere of economic activity, as well as officials of the governmental financial control.

However, the activity of bankruptcy commissioner is not licensed at the present moment. This means the central body of executive power on issues of licensing can not extend supervisory powers to this activity. In turn, governmental organs of financial control do not have the authorities to supervise the activities of bankruptcy commissioners.

On the other hand the State Authority for bankruptcy, which is the Ministry of Justice of Ukraine, has all the necessary powers to supervise the activities of bankruptcy commissioners.

The supervision the activity of bankruptcy commissioners (administrators of estate, liquidators and sanitation managers) is allocated as a separate task of the Ministry. However, as the activities of bankruptcy commissioners is only in the performance of duties off administrators of estate, liquidators and sanitation managers, the control should be organized at all stages of bankruptcy proceedings.

Thus, the only subjects that should be authorized to provide administrative investigations and making reports on administrative offenses of bankruptcy commissioners have to be officials of the Ministry of Justice of Ukraine.

Key words: arbitrage manager, state control, administrative offence, protocol about administrative offence.

Важливою складовою процесу притягнення арбітражного керуючого до адміністративної відповідальності є виявлення і фіксація адміністративного правопорушення, вчиненого арбітражним керуючим. Адміністративна відповідальність арбітражних керуючих тісно пов'язана зі здійсненням державного контролю за їх діяльністю. Відтак логічним буде припущення про те, що виявлення адміністративних правопорушень, вчинених арбітражним

керуючим, та їх фіксацію має здійснювати той суб'єкт, який здійснює такий контроль. Але насправді такий зв'язок існує не завжди.

Унаслідок відсутності комплексного підходу до реформування законодавства про банкрутство, у законодавстві про адміністративну відповідальність утворилась досить заплутана ситуація з визначенням того, хто має порушувати справи про адміністративні правопорушення арбітражних керуючих та проводити відповідні адміністративні розслідування.

Враховуючи те, що законодавство, яке регламентує діяльність арбітражних керуючих, протягом останніх років зазнало суттєвих змін, зазначена проблема ще не стала предметом наукових досліджень і не знайшла свого відображення у науковій літературі.

Метою цієї статті є дослідження питання відповідності адміністративно-юрисдикційних повноважень суб'єктів, уповноважених складати протоколи про адміністративні правопорушення, їх контрольним повноваженням та надання пропозицій щодо вирішення згаданої проблеми.

Адміністративна відповідальність арбітражних керуючих регламентується, переважно, Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [1]. Зокрема, арбітражний керуючий, який виконує функції ліквідатора, є суб'єктом низки адміністративних правопорушень, склади яких передбачені статтею 166-6 КУпАП, яка встановлює адміністративну відповідальність за порушення порядку припинення юридичної особи або підприємницької діяльності фізичної особи – підприємця.

Відповідно до статті 255 Кодексу КУпАП, протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені частинами першою та другою статті 166 КУпАП, уповноважені складати посадові особи центрального органу виконавчої влади з питань ліцензування, державної регуляторної політики та дозвільної системи у сфері господарської діяльності. Таким органом на сьогодні є Державна служба з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва. Але, на даний момент, діяльність арбітражного керуючого не є ліцензованою, відтак зазначений орган не може поширювати свої контрольні повноваження на цю діяльність.

Своєю чергою, протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені частинами третьою-сьомою статті 166-6 КУпАП, уповноважені складати посадові особи органів державного фінансового контролю. Правові засади здійснення державного фінансового контролю визначені Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [2]. Цей закон не містить визначення поняття державного фінансового контролю, але його зміст можна визначити через завдання органу державного фінансового контролю.

Відповідно до статті 2 зазначеного закону, головними завданнями органу державного фінансового контролю є: здійснення державного фінансового контролю за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби у бюджетних коштах та взяттям зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності у міністерствах та інших органах виконавчої влади, державних фондах, фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування, бюджетних установах і суб'єктах господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували у періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно (далі - підконтрольні установи), за дотриманням законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу щодо державного і місцевих бюджетів, дотриманням законодавства про державні закупівлі, діяльністю суб'єктів господарської діяльності незалежно від форми власності, які не віднесені законодавством до підконтрольних установ, за рішенням суду, винесеним на підставі подання прокурора або слідчого для забезпечення розслідування кримінальної справи.

Державний фінансовий контроль забезпечується органом державного фінансового контролю через проведення державного фінансового аудиту, перевірки державних закупівель та інспектування.

Із зазначеної норми випливає, що об'єктами державного фінансового контролю можуть бути міністерства та інші органи виконавчої влади, державні фонди, фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування, бюджетні установи і суб'єкти господарювання державного сектору економіки, а також підприємства, установи та організації, які отримують (отримували у періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно.

У даному випадку можна припустити, що державний фінансовий контроль під час процедури банкрутства може здійснюватись лише відносно суб'єктів господарювання державного сектору економіки, а також підприємств, установ та організацій, які отримували кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування або використовували державне чи комунальне майно.

У той самий час, статтею 96 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» [3], яка визначає особливості банкрутства державних підприємств та підприємств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків, встановлено низку заходів, які суттєво обмежують діяльність арбітражного керуючого у процедурі банкрутства таких підприємств. Так, відповідно до цієї статті, Кабінет Міністрів України вживає заходів для запобігання банкрутству державних підприємств та підприємств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків, визначає оптимальні шляхи відновлення їх платоспроможності та координує дії відповідних органів виконавчої влади. Органи виконавчої влади приймають рішення щодо: доцільності надання державної підтримки неплатоспроможним підприємствам; розроблення заходів, спрямованих на забезпечення захисту інтересів держави і вибору оптимальних шляхів реструктуризації та погашення боргових зобов'язань; проведення аналізу фінансового стану боржника, його санації та погодження плану санації; доцільності виключення відповідних суб'єктів господарювання з переліку підприємств, що є об'єктами права державної власності, які не підлягають приватизації та застосуванню до них процедури санації чи ліквідації.

З метою запобігання банкрутству державних підприємств та підприємств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує п'ятдесят відсотків, може застосовуватися порука у порядку, визначеному частинами дев'ятою - тринадцятою статті 85 цього Закону.

Крім того, важливим моментом процедури банкрутства державних підприємств є те, що порушення провадження у справі про банкрутство за заявою боржника і відкриття процедури санації його керівником не є підставою для припинення повноважень органу, уповноваженого управляти майном боржника, щодо управління відповідним об'єктом державної власності. У разі, якщо боржник є державним підприємством або підприємством, у статутному капіталі якого частка державної власності перевищує 50 відсотків, господарський суд залучає до участі у справі про банкрутство представників органу, уповноваженого управляти державним майном, з повідомленням про порушення провадження у справі про банкрутство такого підприємства.

У разі порушення провадження у справі про банкрутство державного підприємства або підприємства, у статутному капіталі якого частка державної власності перевищує 50 відсотків, участь у зборах кредиторів та роботі комітету кредиторів можуть брати з правом дорадчого голосу представники органу, уповноваженого управляти державним майном.

Призначення керуючих санацією, ліквідаторів державних підприємств та підприємств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків, здійснюється господарським судом за участю органу, уповноваженого управляти державним майном.

Плани санації, мирові угоди та переліки ліквідаційних мас та зміни і доповнення до них у справах про банкрутство державних підприємств або підприємств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків, підлягають погодженню з органом, уповноваженим управляти державним майном. У разі відсутності такого погодження, план санації та мирового угода затвердженню господарським судом не підлягають, а включене до переліку ліквідаційної маси майно банкрута не може бути реалізованим.

Крім того, відповідно до статті 40 зазначеного закону, у разі ліквідації державного підприємства або підприємства, у статутному капіталі якого державна частка становить більше,

ніж п'ятдесят відсотків, господарський суд призначає членами ліквідаційної комісії представника органу, уповноваженого управляти державним майном, та, за необхідності, – представника органу місцевого самоврядування.

До складу ліквідаційної комісії банкрута включаються представники кредиторів, уповноважена особа засновників (учасників, акціонерів) боржника, фінансових органів та профспілки, а в разі необхідності – також представники спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах нагляду за страховою діяльністю, Антимонопольного комітету України, органу, уповноваженого управляти державним майном, та представник органів місцевого самоврядування.

Відтак у ситуації з банкрутством державного підприємства значну роль відіграє не арбітражний керуючий, а орган, уповноважений управляти державним майном, а значить можливості вчинення адміністративних правопорушень арбітражним керуючим суттєво знижуються.

Усе це робить недоцільним здійснення державного фінансового контролю за діяльністю арбітражного керуючого.

Крім того, аналіз Положення про Державну фінансову інспекцію України, затвердженого Указом Президента України від 23 квітня 2011 року №499 [4], дає підстави стверджувати, що ним узагалі не визначено повноважень Державної фінансової інспекції України щодо участі у процедурах банкрутства будь-яких юридичних осіб.

За таких умов, участь органів державного фінансового контролю у провадженні у справах про адміністративні правопорушення арбітражних керуючих видається недоцільною.

З іншого боку, відповідно до Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 року №395 [5], Міністерство юстиції України є державним органом з питань банкрутства і воно є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики, в тому числі, з питань банкрутства.

У рамках реалізації державної політики з питань банкрутства Міністерство юстиції України відповідно до згаданого Положення, поряд з іншими завданнями, здійснює контроль за діяльністю арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючих санацією, ліквідаторів). Тут варто наголосити на тому, що здійснення контролю за діяльністю арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючих санацією, ліквідаторів) виділено як окреме завдання Міністерства юстиції України. Але, оскільки діяльність арбітражного керуючого здійснюється лише під час виконання повноважень розпорядника майна, керуючого санацією або ліквідатора, то такий контроль має бути організований під час здійснення процедури банкрутства на всіх її етапах.

Відповідно до статті 106 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», яка визначає форми і методи контролю за діяльністю арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючих санацією, ліквідаторів), планові перевірки здійснюються за певний період не частіше одного разу на два роки за місцезнаходженням державного органу з питань банкрутства або суб'єкта, щодо якого арбітражний керуючий (розпорядник майна, керуючий санацією, ліквідатор) здійснює свої повноваження, або у приміщенні, де знаходиться контора (офіс) арбітражного керуючого, з обов'язковим повідомленням арбітражного керуючого про час і місце проведення перевірки. Арбітражний керуючий (розпорядник майна, керуючий санацією, ліквідатор) зобов'язаний надавати особам, уповноваженим проводити перевірку, відомості, документи для огляду та їх копії для залучення до матеріалів перевірки. Повторна перевірка з питань, що вже були предметом перевірки, не допускається. Попередні періоди, що раніше перевірялися, не можуть бути предметом наступних перевірок, крім перевірок за зверненнями фізичної чи юридичної особи.

Позапланові виїзні та невиїзні перевірки здійснюються за зверненнями громадян чи юридичних осіб, якщо з таких звернень вбачається необхідність проведення додаткового контролю з боку державного органу з питань банкрутства. Для проведення невиїзної перевірки державний орган з питань банкрутства надсилає арбітражному керуючому (розпоряднику майна, керуючому санацією, ліквідатору) письмовий запит у межах предмета звернення. У зазначений у запиті строк арбітражний керуючий (розпорядник майна, керуючий санацією, ліквідатор) надсилає

державному органу з питань банкрутства вмотивовану відповідь та копії відповідних документів.

У перевірках беруть участь представники державного органу з питань банкрутства та його територіальних органів з можливістю залучення найбільш досвідчених і висококваліфікованих арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючих санацією, ліквідаторів) у порядку, встановленому державним органом з питань банкрутства.

Із зазначеного законодавчого положення випливає, що державний орган з питань банкрутства, яким є Міністерство юстиції України, має усі необхідні повноваження щодо здійснення контролю за діяльністю арбітражних керуючих, як в ініціативному порядку так і за зверненнями громадян чи юридичних осіб, а відтак це підтверджує доцільність наділення його посадових осіб відповідними адміністративно-юрисдикційними повноваженнями.

Підсумовуючи викладене можна стверджувати, що виходячи з того, що найбільш широкими контрольними повноваженнями щодо діяльності арбітражних керуючих наділено Міністерство юстиції України, саме його посадові особи мають бути наділені повноваженнями щодо проведення адміністративних розслідувань та складення протоколів про адміністративні правопорушення арбітражних керуючих. Натомість, посадові особи Державної служби з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва, а також Державної фінансової інспекції мають бути позбавлені відповідних повноважень, оскільки це виходить за межі їх компетенції.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – додаток до № 51. – Ст.1122.
2. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України (в редакції від 16.10.2012 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – №13. – Ст. 110.
3. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом: Закон України від 14.05.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – №31. – Ст. 441.
4. Про Положення про Державну фінансову інспекцію України: Указ Президента України від 23.04.2011 року №499 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 31. – С. 11.
5. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Указ Президента України від 06.04.2011 року №395 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 28. – С. 45.

УДК 342.951:342.742

ЮРИДИЧНА КОНСТРУКЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦЯ ВНУТРІШНІХ ВІЙСЬК МВС УКРАЇНИ

Буличев А.О., головний інспектор контрольного управління

Головний штаб Міністерства внутрішніх справ України

У статті систематизовано наявну теоретичну базу та законодавчий досвід щодо висвітлення сукупності елементів, які складають структуру поняття «правовий статус особи». Констатується розрізненість наукових підходів з означеної проблематики. Обґрунтовується позиція в якості фундаментальних компонентів, які будують так званий «каркас» юридичної конструкції «адміністративно-правовий статус військовослужбовця внутрішніх військ МВС України», визначити права, обов'язки та відповідальність особи, що реалізуються у певних правовідносинах та закріплені правовими нормами.

Ключові слова: правовий статус особи, права, обов'язки, відповідальність, гарантії, громадянство, правосуб'єктність.