

ЯКИМЧУК Николай Константинович

Экз. №

00072 ❁

**РОЛЬ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА
В СОБЛЮДЕНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
О ПОСТАВКАХ ПРОДУКЦИИ В УСЛОВИЯХ
ПЕРЕХОДА К РЫНКУ**

Специальность 12.00.11 — прокурорский надзор, судоустройство
и адвокатура

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ УКРАИНЫ
УКРАИНСКАЯ КРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ

ЯКИМЧУК Николай Константинович

РОЛЬ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В СОВЕРШЕНИИ
ЗАКОНОДАТЕЛЯ С ПОСТАВКАХ ПРОДУКЦИИ
В УСЛОВИЯХ ПЕРЕХОДА К РЫНКУ

Специальность 12.00.11 – прокурорский
надзор, судоустройство и адвокатура

А в т о р е ф е р а т

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Харьков – 1992

Ав 26.123

Работа выполнена в секторе общего надзора Всесоюзного института проблем укрепления законности и правопорядка

Научный руководитель кандидат юридических наук
ГРИГРЕНКО В.Н.

Официальные оппоненты: доктор юридических наук
ДСЛЕЖАН В.В.

кандидат юридических наук, доцент
МАРОЧКИН И.Е.

Ведущая организация - Львовский университет им.И.Франко

Защита состоится "11" сентября 1992 г. в 10⁰⁰ часов
на заседании специализированного совета К 066.25.03 по присужде-
нию ученой степени кандидата юридических наук при Украинской
юридической академии.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Украинской
юридической академии.

Автореферат разослан "6" ноября 1992 г.

Ученый секретарь
специализированного совета
кандидат юридических наук,
доцент

ШУМИЛИН С.В.



ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы. Стремительные изменения, произошедшие в последние годы в социально-политическом развитии нашего общества, создали предпосылки для утверждения демократии, свободы, перехода от директивной к рыночной экономике, самоопределения народов бывшего Союза ССР.

Переход от одной системы, авторитарно-бюрократической, в другую, демократическую, правовую, — задача небывалого исторического масштаба.

Новые реальности, то есть образование на месте бывшего Союза Советских Социалистических Республик независимых государств, необходимость решения общих политических, экономических, межгосударственных и других задач привели к подписанию бывшими союзными республиками ряда документов, в том числе Соглашения о создании Содружества Независимых Государств, Договора об экономическом сообществе.

Однако, несмотря на принимаемые меры, в суверенных государствах продолжают нарастать трудности в осуществлении экономической реформы, вызванные глубоким кризисом во всех сферах экономики, падением объемов выпуска продукции в большинстве важнейших отраслей народного хозяйства, развалом правового, планового, финансово-кредитного, снабженческого механизма, производственной системы.

Наряду с трудностями в осуществлении экономической реформы, вызванными нестабильностью в работе промышленных предприятий и железнодорожного транспорта, авариями и забастовками в топливно-энергетическом комплексе, хищениями и бесхозяйственностью, положение во многих базовых отраслях народного хозяйства страны осложняется прежде всего в связи со снижением исполни-

тельской дисциплины, нарушением договорных обязательств и стабильных хозяйственных связей, т.е. ослаблением правовых механизмов, регламентирующих межхозяйственные отношения в переходный к рыночной экономике период.

Этому в значительной мере способствовало отсутствие должной координации между суверенными республиками, их законодательными и исполнительными органами, а также министерствами и ведомствами, что привело к так называемой "войне законов" и хаосу в хозяйственных, особенно межреспубликанских отношениях.

Экономическое положение Украины в 1991 году и в начале 1992 года характеризуется резким падением темпов производства во всех отраслях народного хозяйства, определенным в основном разрывом хозяйственных связей. На отношениях между производителями все более влияет тотальный дефицит и монопольное положение поставщиков. В этих условиях не срабатывают экономические стимулы к увеличению выпуска продукции. Договоры, заключенные между странами бывшего Союза, еще не приобрели реальной силы. Объем недопоставленной продукции по Украине достиг в целом за 1991 год 12,8 млрд. руб., что почти вдвое больше, чем в 1990 году^I.

В условиях перехода к рыночным отношениям соблюдение законов, регулирующих договорные обязательства хозяйствующих субъектов, имеет большое значение для нормального функционирования экономики, стабилизации хозяйственных связей. Как орган высшего надзора за исполнением законов прокуратура имеет непосредственное отношение к обеспечению реализации целей и задач законодательных актов, утверждению режима законности, защиты прав и охраняемых законом интересов субъектов экономической деятельности.

Прокуратура занимает особое место в системе государственной экономики Украины в 1991 году // Урядовий кур'єр. - 1992. - № 6. - С. 3.

ных органов, участвующих в обеспечении законности. В соответствии со ст. 162 Конституции /Основного Закона/ Украины¹ и ст. I Закона Украины "О прокуратуре", принятого Верховным Советом Украины 5. II. 91 г., высший надзор за соблюдением и правильным применением законов Кабинетом министров Украины, министерствами, государственными комитетами, ведомствами, другими органами государственного и хозяйственного управления и контроля, Правительством Крымской АССР, местными Советами народных депутатов, их исполнительными и распорядительными органами, воинскими частями, политическими партиями, общественными организациями, массовыми движениями, предприятиями; учреждениями и организациями, независимо от форм собственности, подчиненности и принадлежности, лицами и гражданами осуществляется Генеральным прокурором Украины и подчиненными ему прокурорами². Пунктом 3 ч. I ст. 19 Закона о прокуратуре предусмотрено, что в предмет общего надзора входят вопросы соблюдения законов, касающихся экономических, межнациональных отношений, охраны окружающей среды, таможни и внешнеэкономической деятельности.

Следует отметить, что в последние годы в органах прокуратуры приходит коренная реорганизация всей ее деятельности, включая и работу по общему надзору. Проведена, в частности, структурная перестройка отделов и управлений общего надзора.

Однако, как видно из материалов прокуратур республик, а ныне независимых государств Украины, России, Белоруссии, Казахстана и др. большие возможности общего надзора в предупреждении правонарушений в сфере экономики, и, следовательно, в укреплении законности в целом используются не в полной мере. В значительной

¹ Ведомости Верховного Совета УССР. - 1990. - № 45. - Ст. 606.

² Ведомости Верховного Совета Украины. - 1991. - № 53. - Ст. 793.

степени это связано с тем, что не все еще прокуроры отказались от старых, изживших себя форм и методов работы. Поэтому в условиях перехода к рынку, массового нарушения прав субъектов хозяйственного оборота задача определения роли прокуратуры в обеспечении соблюдения законодательства о поставках продукции является весьма актуальной.

Недостатки в практике осуществления надзора за соблюдением этих законов в условиях перехода к рынку, а также недостаточная разработанность ряда теоретических проблем его предмета, объекта, пределов и особенностей в современных условиях не позволяет коренным образом улучшить общенадзорную деятельность. Глубокая научная разработка указанных вопросов, изучение и обобщение практики его осуществления позволяет выработать научно-обоснованные рекомендации, направленные на совершенствование общенадзорной деятельности прокуратуры, улучшение ее организации на научной основе.

Однако специальных научных исследований, посвященных определению роли прокурорского надзора в исполнении законодательства о поставках продукции в условиях перехода к рынку, пока не проводилось. Более того, в переходный от директивной к рыночной экономике период, содержание рассматриваемого направления общенадзорной деятельности прокуратуры значительно изменилось в связи с образованием на месте Союза ССР Содружества Независимых Государств, подписанием Договора об экономическом сообществе суверенными государствами, в том числе и Украиной.

В этих условиях возрастает роль органов прокуратур суверенных государств как гарантов защиты прав субъектов хозяйственного оборота при нарушении законодательства о поставках продукции, что и обусловило выбор данной темы диссертации.

Актуальность теоретической разработки указанного направления деятельности прокурора по общему надзору состоит в том, что

при ее осуществлении прокурор имеет возможность присущими только ему средствами принимать меры к устранению нарушений законодательства о поставках продукции и способствующих им условий, к восстановлению нарушенных интересов государства и прав субъектов хозяйственной деятельности вне зависимости от форм собственности. Это создает реальные условия для своевременного предупреждения нарушений законности в сфере экономики в переходный период к рынку.

Вопросы прокурорского надзора за исполнением законодательства в поставках продукции изучались значительной группой ученых-правоведов. В разное время свой вклад в разработку этой проблемы внесли Григоренко В.Н., Долежан В.В., Казарина А.Х., Коробейников Б.В., Малкумов В.Г., Розенфельд В.Г., Тарнавский Г.С., Янош К.Ф., Ястребов В.Б. и другие.

Однако большинство исследований указанных авторов были проведены в условиях действия плановой, директивной экономики, когда пытались решить средствами прокурорского реагирования проблемы, которые, особенно в сфере хозяйствования, надо было решать совсем иными методами.

Вопросы же надзора за соблюдением законодательства о поставках продукции в условиях перехода на рыночные отношения, в юридической литературе практически не освещались.

Целью диссертационного исследования является комплексное изучение роли прокурорского надзора в соблюдении законодательства в поставках продукции в условиях перехода от директивной к рыночной экономике и преследует задачу совершенствования общенадзорной деятельности как одного из факторов укрепления законности в сфере экономических отношений. Предполагается, таким образом, решить научную проблему, имеющую важное теоретическое и практическое значение в условиях перехода на рыночные отно-

шения.

Контроль за соблюдением законодательства о поставках продукции возложен и на другие государством уполномоченные органы защиты прав субъектов хозяйствования и он направлен не только на своевременное и в полном объеме исполнение обязательств, но и в широком смысле слова включает в себя также обеспечение надлежащего качества поставляемой продукции. Однако, в целях более углубленного исследования проблемы, автор ограничил свое диссертационное исследование лишь вопросами роли прокурорского надзора в соблюдении законов, направленных на соблюдение договорных обязательств при поставках продукции. Кроме того, диссертационное исследование ограничено также вопросами надзора за соблюдением названного законодательства лишь в части, касающейся интересов государства, в отношении только тех предприятий, которым выдан государственный заказ, т.к. согласно п. 3 ст. 21 Закона УССР "О предприятиях в Украинской ССР" предприятие имеет право реализовать самостоятельно всю продукцию, которая не вошла в государственный заказ^I и требования государственной дисциплины здесь не применяются.

Научная новизна исследования заключается прежде всего в постановке и попытке разрешения самой проблемы. Это первая работа, специально посвященная роли прокурорского надзора в соблюдении законодательства о поставках продукции в условиях перехода на рыночные отношения с учетом необходимости защиты экономических интересов независимой Украины, налаживания конструктивного хозяйственного сотрудничества с государствами - участниками СНГ и другими зарубежными странами.

В работе рассмотрены актуальные организационно-методические вопросы надзора в рассматриваемой сфере. При этом с учетом необ-

ходимости обеспечить системный подход к исследованию проблем прокурорского надзора и должную последовательность изложения автор значаща рассматривает вопросы, связанные с определением роли прокурорского надзора в целом в условиях формирования правового государства, затем касается актуальных проблем надзора за соблюдением и правильным применением законов в сфере экономики и, наконец, освещает особенности надзора за соблюдением законодательства о поставках продукции.

Автором выносятся на защиту следующие положения, отвечающие требованиям научной новизны:

- высказаны соображения /в плане обсуждения проекта Конституции Украины/ по поводу места прокуратуры и прокурорского надзора в условиях формирования правового государства;
- дана собственная трактовка понятий предмета и объекта прокурорского надзора за соблюдением хозяйственного законодательства и, в частности, законодательства о поставках;
- определены его пределы;
- проанализированы особенности надзора в сфере поставок продукции и соблюдения государственной дисциплины поставок на современном этапе с учетом влияния социально-экономических и законодательных процессов на практику прокурорского надзора;
- исследованы актуальные проблемы организации прокурорского надзора в рассматриваемой сфере, использования специальных признаков при его осуществлении;
- дана характеристика деятельности прокуратуры по выявлению, устранению и предупреждению нарушений законов о поставках продукции со стороны как контролирующих органов, так и предприятий, хозяйственных организаций, форм взаимодействия с другими органами при осуществлении надзора;
- раскрыты задачи и показаны формы участия прокуроров в рассмотрении арбитражными судами хозяйственных споров по поводу

нарушений государственной дисциплины поставок продукции.

Существенным обстоятельством, характеризующим научную новизну диссертации, является то, что проблемы прокурорского надзора за соблюдением законов в сфере экономики и, в частности, законодательства о поставках продукции, освещаются в работе через призму нового законодательства независимой Украины и, в первую очередь, Закона о прокуратуре.

Методология и методика исследования. Обоснованность и достоверность полученных результатов и выводов.

Исследования проводились на основе диалектико-материалистического метода познания.

Наряду с диалектико-материалистическим методом, имеющим всеобщий характер, в процессе исследования применялись логико-юридический, исторический, системный, сравнительно-правовой и статистический методы, а также анкетирование и интервьюирование.

Правовую базу исследования составили Конституция /Основной Закон/ Украины, законы и постановления, принятые Верховным Советом Украины по вопросам деятельности прокуратуры других правоохранительных органов, в сфере экономики.

Теоретическую базу исследования составили научные труды в области законности и прокурорского надзора. С учетом темы исследования использована литература по экономике, управлению, публикации, посвященные проблемам прокурорского надзора.

Эмпирическую основу проведенного исследования составили:

I. Анализ данных о работе органов Прокуратуры бывшего Союза ССР, России, Украины по надзору за исполнением законодательства о поставках, Прокуратуры Украины и Госарбитража Украины по ука-

занным вопросам за 1988-1991 годы.

2. Материалы общенадзорных проверок прокуратур Украины, Российской Федерации, Беларуси, Казахстана за 1990-1991 годы.

3. Результаты личного изучения практики работы объединений и предприятий г.Черновцы и органов, осуществляющих контроль за их деятельностью, по вопросам соблюдения законодательства о поставках

4. Результаты проведенного в соответствии с программой исследования анкетирования 60 руководителей объединений, предприятий, организаций и 74 работников прокуратуры, а также изучение по специальной методике более 250 представлений, предписаний и протестов.

При подготовке диссертации использован также и личный опыт автора в качестве помощника прокурора района и прокурора отдела общего надзора прокуратуры Черновицкой области.

Научное и практическое значение результатов исследования.

Диссертация представляет собой комплексное исследование как теоретических, так и практических проблем роли прокурорского надзора в обеспечении соблюдения законодательства о поставках продукции в условиях перехода на рыночные отношения. Проведенное исследование в определенной мере восполняет имеющиеся пробелы в теории прокурорского надзора.

Практическое значение проведенной работы заключается в том, что полученные в результате исследования выводы и предложения могут быть использованы как для дальнейшего изучения и совершенствования прокурорского надзора в сфере экономики, так и при разработке нового законодательства о прокуратуре.

Материалы диссертации могут быть также использованы при подготовке учебного курса по прокурорскому надзору и при разработке спецкурса "Прокурорский надзор в сфере экономики".

Апробация результатов исследования и внедрения их в практику.

Основные положения диссертации докладывались автором на конференциях аспирантов и соискателей Всесоюзного научно-исследовательского института проблем укрепления законности и правопорядка, в лекциях на семинарах практических работников. Они опубликованы автором в различных изданиях, прошли соответствующую апробацию и внедрены в практику.

В ходе написания работы диссертантом было проведено анкетирование руководителей объединений, предприятий и организаций, руководителей их юридических служб и прокурорских работников с целью выяснения их отношения к вопросу о роли прокуратуры в соблюдении законодательства о поставках продукции в условиях перехода на рыночные отношения; по результатам данного исследования автор выступил на научно-практической конференции правоохранительных органов Черновицкой области.

Структура работы.

Структура работы определяется сформулированными ранее целью и задачами исследования, спецификой рассматриваемой проблемы и внутренней логикой ее исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих в себя одиннадцать параграфов, заключения, списка использованной литературы.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность и новизна проведенного исследования, его цели, задачи, методология и практическая значимость.

Глава первая - "Сущность и задачи прокурорского надзора за соблюдением законодательства о поставках продукции" содержит выводы и предложения автора в связи с определением места проку-

порского надзора в условиях строительства правового государства, определения предмета, объекта, пределов прокурорского надзора за соблюдением законов в экономике вообще и надзора за соблюдением законодательства о поставках, в частности.

В переходный период от тоталитаризма к правовому государству, от командно-административной к рыночной экономике при распространности нарушений законности, росте экономической и иной преступности общество нуждается в сильной и авторитетной прокуратуре для защиты интересов государства и общества, прав граждан. В связи с этим высказано несогласие с положениями проекта Конституции Украины об отнесении прокуратуры к судебной власти и об ограничении ее общенадзорной компетенции. Автор также считает необходимым закрепить участие прокуроров в рассмотрении дел в судах не только при поддержании государственного обвинения, но и при рассмотрении дел иных категорий, в частности, хозяйственных споров арбитражными судами.

Рассмотрев различные мнения по поводу существа предмета прокурорского надзора /А.Ф.Козлов, А.Р.Михайленко, В.Г.Мелкумов и др./, автор пришел к выводу о том, что предметом общего надзора, в частности, надзора за соблюдением законов в сфере экономики является несоответствие закону актов органов власти, хозяйственного и иного управления, органов и должностных лиц предприятий и хозяйственных организаций и несоблюдение /нарушение/ ими действующего законодательства, регламентирующего хозяйственную деятельность. В качестве объекта надзора следует рассматривать определенную сферу хозяйственных отношений, урегулированных законом.

Пределы надзора за соблюдением законов в хозяйственной деятельности можно правильно обозначить лишь в случае, если надзорная деятельность прокуратуры будет рассматриваться в тесной связи с деятельностью органов власти, управления, предприятий,

организаций, должностных лиц и граждан, с которыми прокурор вступает в надзорные правоотношения. От правильного решения вопроса о пределах надзора зависит, во-первых, законность и обоснованность мер, принимаемых прокуратурой в отношении других участников прокурорско-надзорных правоотношений и, во-вторых, четкое разделение компетенции прокуратуры и других органов государства, осуществляющих социальный контроль.

По мнению автора, пределы надзора включают в себя следующие элементы: круг органов, предприятий, организаций и должностных лиц, на которых распространяется компетенция прокуратуры /1/; круг нормативных актов, за соблюдением и правильным применением которых осуществляется надзор /2/; перечень и характер полномочий прокуратуры по выявлению, устранению и предупреждению нарушений закона /3/; характер влияния оказываемого прокуратурой при осуществлении надзора на деятельность органов, должностных лиц и граждан /4/.

Правильное определение пределов прокурорского надзора за соблюдением законов в сфере экономики в немалой степени зависит от четкого разграничения компетенции прокуратуры, с одной стороны, и органов управления и контроля, с другой. Если прокуратура осуществляет надзор за соблюдением законов, то органы управления и контроля — за исполнением подзаконных нормативных актов, а также индивидуальных актов органов хозяйственного управления. В современных условиях усилия прокурорского надзора в сфере экономики должны быть сосредоточены прежде всего на том, чтобы побудить контролирующие органы к надлежащему выполнению ими своих обязанностей по борьбе с правонарушениями в экономике с учетом их компетенции.

Автор считает, что правильное уяснение смысла ч. 2 ст. 19 Закона о прокуратуре о невмешательстве в хозяйственную деятель-

ность невозможно без сопоставления его с п. 2 ст. 27 Закона о предприятиях, согласно которому государственные органы и должностные лица могут вмешиваться в деятельность субъектов хозяйствования только исходя из своей компетенции. Принимая меры к выявлению и устранению правонарушений, прокуратура объективно вмешивается в хозяйственную деятельность но лишь постольку, поскольку в ней наблюдаются отступления от закона. Недопустимо выдвижение им требований и предложений, направленных на более целесообразное хозяйствование. Такие действия могут повлечь для предприятий ущерб, подлежащий возмещению за счет прокуратуры. При осуществлении надзора прокурор обязан также соблюдать требования закона, касающиеся соблюдения коммерческой тайны.

В диссертации отмечается, что в современных условиях в сфере надзора за соблюдением законодательства о поставках входят лишь нарушения, затрагивающие интересы государства, права и законные интересы государственных предприятий и хозяйственных организаций. К приоритетным вопросам надзора следует отнести: законность актов органов государственного управления, руководителей и органов управления предприятий и организаций по вопросам заключения и исполнения договоров поставки /1/; соблюдение законов в деятельности государственных и хозяйственных структур, связанной с исполнением государственного заказа на поставку продукции для обеспечения надежного функционирования экономики Украины /2/; соблюдение законодательства, отражающего особенности установления внешних хозяйственных связей и исполнения основанных на них договоров поставки /3/; соблюдение законодательства об ограничении монополистической деятельности /4/.

В работе подчеркивается, что на содержание прокурорского надзора в рассматриваемой сфере серьезное влияние сказали происшедшие в последнее время кардинальные изменения в законодательст-

ве, обусловленные социально-экономическими и политическими процессами в Украине и других государствах бывшего Союза ССР.

Не оспаривая того, что по смыслу Закона о прокуратуре прокурорский надзор осуществляется лишь за соблюдением законов, т.е. актов высшей юридической силы, автор считает, что в процессе надзора в хозяйственной деятельности, в частности, за соблюдением законодательства о поставках, нельзя обойтись без учета содержания подзаконных актов. При разрешении конкретных ситуаций нужно в необходимых случаях использовать "в связке" законодательный акт и подзаконный акт, конкретизирующий содержание закона и раскрывающий механизм его применения.

С учетом обретения Украиной независимости в качестве приоритетной задачи рассматривается в отношениях поставки удовлетворение собственных интересов, а не поставка продукции в другие республики и экономические районы, как было раньше. Изменилась и концепция материальной ответственности, предполагающая полную добровольность в решении предприятиями, в том числе государственными, вопроса о взыскании штрафных санкций с неисправных контрагентов. Это требует внесения корректив в практику прокурорского надзора.

По мнению автора, более благоприятные условия для осуществления надзора в рассматриваемой сфере могут быть созданы в результате упорядочения законодательства о поставках. Вносится предложение о принятии по примеру Российской Федерации Закона "О поставках продукции и товаров для государственных нужд". Проблема же предотвращения конфликтов в хозяйственных связях между членами СНГ должна решаться на двух уровнях: во-первых, на основе двусторонних соглашений и, во-вторых, путем создания многостороннего механизма контроля за сохранением минимальной стабильности хозяйственных связей, установлений порядка разрешения споров и применений санкций за невыполнение договорных обязательств, при-

меняемых межгосударственным арбитражным органом.

В главе 11 "Вопросы организации проверок соблюдения законодательства о поставках продукции" выделяются две группы поводов к проведению таких проверок: а/ конкретные сигналы о нарушениях указанного законодательства; б/ поводы, предполагающие наличие собственно инициативы прокурора /материалы анализа состояния законности в хозяйственной сфере, практики прокурорского надзора, рассмотрения дел арбитражным судом.

Отмечается специфика жалоб и заявлений, поступающих в прокуратуру по поводу нарушения дисциплины поставок продукции. Они исходят не от граждан, а от потерпевших предприятий и хозяйственных организаций. И хотя связанные с этим споры подлежат разрешению арбитражным судом, было бы неверно на этом основании возвращать все такие жалобы их подателям, как этого требует п. 10 приказа Генерального прокурора № 16-1992 г. К производству в прокуратуре должны приниматься те из них, в которых идет речь о нарушениях закона, затрагивающих интересы государства, и усматривается возможность привлечения виновных должностных лиц к ответственности. Специфический характер носят также обращения в прокуратуру органов ведомственного и вневедомственного контроля. Они направлены на защиту не личного, а государственного или, по крайней мере, коллективного интереса /1/; в них, как правило, ставится вопрос о принятии прокурором мер, выходящих за пределы компетенции обратившихся органов и лиц /2/; неотъемлемой частью таких обращений являются документальные материалы, подтверждающие факт нарушения законодательства о поставках и обоснованность обращения в прокуратуру.

Необходимо унифицировать требования к содержанию материалов, направляемых в прокуратуру, а также принять меры к упорядочению реализации полномочия, предусмотренного п. 2 ч. 2 ст. 20 Закона

о прокуратуре в части получения прокурором информации о состоянии законности и мерах по ее обеспечению. Истребование таких данных осуществляется в рамках информационного обеспечения надзора; она может быть положена в основу анализа состояния законности в сфере поставок; источниками такой информации должны быть прежде всего органы вневедомственного контроля.

Представляется, что соответствующее требование /запрос/ прокурора может касаться таких данных: а/ количества проверок, проведенных органом контроля на тех или иных объектах; б/ результатов этих проверок и наиболее характерных нарушений закона; в/ принятых контролирующим органом мер реагирования с целью устранения и предупреждения нарушений закона; г/ сведений о нарушениях, которые остались неустраненными, несмотря на вмешательство контролирующего органа; д/ лиц, привлеченных контролирующим органом или по его инициативе к административной, дисциплинарной, материальной ответственности, лишенных в установленном порядке премий по результатам хозяйственной деятельности. С учетом характера контрольной деятельности того или иного органа запрос может включать и другие сведения.

Для совершенствования организации надзора в рассматриваемой сфере представляется важным изменить практику направления в подчиненные прокуратуры заданий о проведении проверок исполнения законов, обеспечив их индивидуализацию с учетом материалов о правонарушениях, которыми располагает вышестоящий прокурор.

Использование специальных познаний при осуществлении надзора за соблюдением законодательства о поставках осуществляется в трех основных формах: путем обращения к компетентным государственным органам с требованиями о проведении проверок и ревизий /1/; путем привлечения специалистов к участию в проверках исполнения законов /2/; путем обращения с требованиями о проведении

ведомственных и вневедомственных экспертиз /3/.

Проведенные исследования дали основания для вывода о том, что при осуществлении надзора за соблюдением законодательства о поставках наиболее часто возникает необходимость прибегнуть к помощи специалистов в области экономики и бухгалтерского учета. Автор выражает несогласие с точкой зрения В.Д.Ломовского о том, что специалист не вправе вторгаться в правовую оценку тех или иных явлений. Чтобы разбираться в законодательстве о поставках, надо хорошо знать правительственные и ведомственные акты, арбитражную и судебную практику. Поэтому возможно в отдельных случаях использование помощи специалистов-юристов /ученых, опытных работников юридических служб/. Представители же органов вневедомственного контроля, если они участвуют в проверках, выступают в двух качествах: как специалисты и как должностные лица, наделенные властными полномочиями, которые они могут самостоятельно реализовать в ходе проверок.

В ходе проверок специалисты анализируют данные учета и отчетности по невыполнению обязательств по поставкам в счет госзаказа, устанавливают факты неоперативности, нераспорядительности, бездеятельности таких служб, как отделы сбыта, снабжения, транспортный и др., которые могут рассматриваться как условия, способствующие нарушениям закона; выясняют по требованию прокурора иные вопросы, требующие специальных познаний.

Автор оспаривает высказанное в литературе мнение /Х.О.Алиев/ о том, что с требованиями о проведении экспертиз прокурор обращается к руководителям соответствующих государственных органов. На основании грамматического толкования п. 3 ч. I ст. 20 Закона о прокуратуре он пришел к выводу о том, что реализация прокурором данного полномочия включает два этапа: а/ обращение к руководителю госоргана с требованием о выделении специалиста;

б/ обращение прокурора к выделенному специалисту с требованием провести необходимые исследования и дать экспертное заключение. Для того, чтобы прокуроры могли использовать рассматриваемое полномочие при осуществлении общего надзора, необходимо установить механизм его реализации, определить правовой статус эксперта.

Улучшению организации прокурорского надзора способствовало бы, по мнению автора, установление административной ответственности за невыполнение основанных на законе требований прокурора о представлении актов, документов, материалов, сведений, явке в прокуратуру для объяснений, проведении проверок, ревизий и экспертиз.

Глава III "Выявление, устранение и предупреждение нарушений законов о поставках продукции" посвящена рассмотрению научно-методических проблем проведения проверок исполнения законов в органах вневедомственного контроля, на предприятиях и в хозяйственных организациях, участия в рассмотрении дел арбитражными судами, реагирования на выявленные нарушения закона.

В диссертации проанализирован правовой статус контролирующих органов специальной компетенции в сфере поставок, к которым относятся: Министерство экономики и его товарно-сырьевые компании, органы Антимонопольного комитета, уполномоченные Министерства торговли и внешнеэкономических связей, государственного таможенного контроля, Госинспекции по контролю за вывозом материальных ценностей, Государственный комитет по стандартизации, метрологии и качеству продукции и его органы на местах, органы Государственной инспекции по закупкам и качеству сельскохозяйственной продукции, статистики, налоговой службы, а также органы внутренних дел. Отмечается важная роль арбитражных судов в обеспечении государственной дисциплины поставок. Однако их специфика как контролирующих органов в том, что контрольная деятельность

арбитражных судов производна от функции правосудия и на них не распространяется надзорная компетенция прокуратуры.

Проверки исполнения законов в контролирурующих органах предполагают выяснение двух ключевых вопросов: имели ли место факты бездеятельности данного органа и его должностных лиц, нереализации полномочий, которыми их наделил закон /1/; не выходили ли они за пределы полномочий, нарушая законные права предприятий и хозяйственных организаций. Эти вопросы конкретизируются в ходе проверок с учетом компетенции отдельных контролирурующих органов /2/.

Осуществление надзора за законностью в деятельности контролирующих органов не исключает взаимодействия прокуроров с ними. И хотя Закон о прокуратуре такой возможности не предусматривает, однако она вытекает из содержания Закона об арбитражном суде и других нормативных актов, определяющих правовой статус различных контролирующих органов. Объективные потребности укрепления законности в сфере поставок вызывают, по мнению автора, необходимость в принятии Закона Украины "Об основах взаимодействия правоохранительных и контролирующих органов Украины по противодействию экономическим правонарушениям".

В работе рассмотрены основные организационно-методические аспекты проверок соблюдения законодательства о поставках на предприятиях и в хозяйственных организациях. При этом подчеркивается, что важной особенностью таких проверок является необходимость выяснения отдельных вопросов за пределами области и района. Отмечается важная роль установления Генеральным прокурором /п. 2 приказа № 3-1992 г./ обязанности исполнять в 15-дневный срок поручения по вопросам общего надзора, поступающие из других прокуратур. В отдельных случаях при проведении проверок соблюдения законов может использоваться такой метод выявления правонарушений, как осмотр производственных и других помещений.

Первоочередное внимание в ходе проверки должно уделяться выяснению роли органов и должностных лиц внутрихозяйственного контроля, особенно бухгалтерской и юридической служб, в предотвращении нарушений законодательства о поставках. Необходимо обращать внимание на то, участвует ли юридическая служба в проведении экономико-правового анализа результатов хозяйственной деятельности предприятия и его подразделений, разрабатываются ли по результатам анализа конкретные мероприятия по повышению эффективности использования правовых средств в борьбе с нарушениями государственной дисциплины поставок продукции. В связи с этим предлагается укрепить правовой статус юрслужбы. Назначение юрконсультов на должности и освобождение от должностей должно стать прерогативой либо вышестоящей организации /собственника предприятия/, либо коллегиального органа управления /например, общего собрания акционеров/. Необходимо принятие Закона "О юридической службе предприятий, организаций, министерств и ведомств".

В ходе проверок исполнения законов должны устанавливаться такие наиболее серьезные правонарушения, как умышленное невыполнение обязательств по поставкам в счет государственного заказа из местнических и ведомственных соображений, нарушение имущественных интересов государства при заключении и исполнении внешнеэкономических договоров /несоблюдение порядка лицензирования, демпинговые операции и т.п./; использование монопольного положения на рынке товаров и услуг для навязывания потребителям явно невыгодных условий поставки и т.д.

Надзор за соблюдением законодательства о поставках тесно взаимосвязан с деятельностью прокуратуры в арбитражном судопроизводстве, которая осуществляется в таких формах: возбуждение по инициативе прокурора дела в арбитражном суде /1/, участие прокурора в рассмотрении дел арбитражным судом /2/, принятие мер к пе-

решению противоречащих закону решений суда /3/. Заявления в арбитражный суд прокурором подаются: а/ в интересах государства, б/ в интересах государственных предприятий и организаций, а также юридических лиц, основанных на других формах собственности. Грубое нарушение обязательств по поставкам, если контракт заключен на основе госзаказа, является основанием к обращению прокурора в арбитраж и в случаях, когда обязательства нарушены и в отношении негосударственного предприятия. Прокурор действует в интересах государства и тогда, когда ставит в арбитраже вопрос о признании недействительным противоправного акта, даже если такой акт нарушает интересы предприятия или организации негосударственного сектора.

Для уточнения правового положения прокурора как участника арбитражного разбирательства нужно наделить его правом давать заключение по делу в целом и по существу решения, которое предстоит принять. Необходимо также урегулировать механизм реализации положения ст. 34 Закона о внешнеэкономической деятельности об участии прокурора в арбитражном процессе по иску, предъявленному к Украине как к государству.

Рассматривая вопросы реагирования прокурора на выявленные им нарушения законодательства о поставках, автор анализирует практику применения полномочий, направленных на устранение и предупреждение нарушений и наказание виновных. Отмечается, что в зависимости от характера нарушений закона при издании актов местных органов управления, руководителей министерств и ведомств по вопросам применения законодательства о поставках и, исходя из тактических соображений, прокурор может либо опротестовать такой акт, либо подать в арбитражный суд заявление о признании его недействительным. При выявлении незаконных договоров как разновидности незаконных актов они могут быть либо опротестованы /если

противоправно ущемлены интересы одной из сторон/, либо предъявляются иски о признании договоров недействительными.

Анализ практики принятия прокурорами мер по привлечению к ответственности нарушителей законодательства о поставках показывает, что наиболее действенными средствами воздействия на виновных являются уголовная, административная и материальная ответственность. Поскольку эти нарушения все чаще становятся следствием умышленных противоправных действий, обусловленных коррумпированностью работников государственного аппарата и хозяйственного управления, привлечение их к уголовной ответственности имеет большое профилактическое значение. Для расширения же сферы возбуждения прокурорами производства об административном правонарушении представляется необходимым установить административную ответственность за отказ от принятия к исполнению госзаказа и заключения основанного на нем государственного договора /контракта/, умышленное невыполнение обязательств по поставкам продукции в счет государственного заказа.

В работе анализируются основные организационно-правовые формы обеспечения гласности мер прокурорского реагирования.

В заключении излагаются главные выводы исследования и предложения автора по совершенствованию прокурорского надзора.

Основные положения диссертации изложены в следующих работах:

1. Прокурорский надзор за исполнением законов контролирующими органами и улучшение взаимодействия с ними /укр. яз./ // Актуальні проблеми удосконалення прокурорського нагляду. - Черновці. - 1991.

2. Роль прокурорского надзора в выполнении договорных обязательств по поставкам продукции /укр. яз./ // Актуальні проблеми удосконалення прокурорського нагляду. - Черновці. - 1991.

3. Прокурорский надзор за исполнением законодательства, регулирующего внешнеэкономическую деятельность (укр. яз.) // Радянське право. — 1991. — № 10.

АВ 26.123

Ответственный за выпуск — доцент А. Б. Зазулинский

Подп. к печ. 21. 09. 92. Формат 60x84. Бумага тип. Печать офсетная, Усл. печ.
л. 1,0. Уч.-изд. л. 1,0. Тираж 100 экз, Заказ № 3269, Бесплатно,
Глыбокская районная типография.
275500, Глыбока, ул. Глыбокская, 5.