

НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ  
УКРАЇНИ ІМ. ЯРОСЛАВА МУДРОГО

---

*На правах рукопису*

КОСЮТА  
Михайло Васильович

ПРОБЛЕМИ ПРОКУРОРСЬКОГО  
НАГЛЯДУ  
ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ  
У СФЕРІ ЕКОНОМІКИ  
В ПЕРІОД ПЕРЕХОДУ ДО РИНКУ

Спеціальність 12. 00. 10 — судуострій;  
прокуратура; адвокатура

Автореферат  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Харків — 1996

76 33 323  
Дисертація являє собою рукопис

Робота виконана на кафедрі організації судових і правоохоронних органів  
Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого

Науковий керівник кандидат юридичних наук, доцент І. Є. Марочкін

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор О. Р. Михайленко,  
кандидат юридичних наук, доцент Г. К. Кожевніков

Провідна організація — Львівський державний університет ім. Івана Франка

Захист відбудеться «.....» *вересня* 1996 р. о *10* годині  
*20.09.96*  
на засіданні спеціалізованої вченої ради у Національній юридичній академії  
України ім. Ярослава Мудрого  
(310024 м. Харків, вул. Пушкінська, 77)

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Національної юридичної  
академії України ім. Ярослава Мудрого  
(310024 м. Харків, вул. Пушкінська, 77)

Автореферат розіслано «.....» *серпня* 1996 р.

Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради,  
кандидат юридичних наук,  
професор

Жигалкін П.І.

ЛННБ України ім. В. Стефаника



00739608 (X)



## Загальна характеристика роботи

Актуальність теми. Інтенсивність і водночас величезна складність соціально-економічних і політичних перетворень, що відбуваються в Україні, вимагають своєчасного теоретичного осмислення пов'язаних з цим проблем. Це, насамперед, стосується питань реформування української економіки, переходу її від командно-адміністративних до ринкових методів господарювання. Вирішити це завдання неможливо протягом короткого часу, а тому процеси, пов'язані зі здійсненням економічних реформ, проголошених Президентом Л. Д. Кучмою, триватимуть протягом певного історичного періоду, який можна вважати періодом переходу до ринку.

Необхідною умовою успішного завершення цих процесів є забезпечення режиму законності в країні. У вирішенні цього завдання значну роль відіграє діяльність органів прокуратури, які здійснюють нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів.

Як відзначив президент України Л.Д.Кучма, "...немає жодних підстав для згортання або ослаблення тієї позитивної роботи, яку виконує прокуратура по забезпеченню режиму законності і захисту прав громадян."\*

Боротьба з правопорушеннями у сфері економіки завжди була одним з пріоритетних завдань прокуратури. Ці питання активно досліджувались наукою прокурорського нагляду. В Україні згадана проблематика була предметом досліджень Ю. М. Грошевого, С. А. Альперта, О. М. Бандурки, Д. М. Бакаєва, В. В. Богущького, В. В. Голини, Л. М. Давиденка, В. С. Зеленецького, П. М. Каркача, Г. К. Кожевникова, І. Є. Марочкіна, М. М. Михеєнка, Г. О. Мурашина, О. Р. Михайленка, А. О. Пінаєва, В. П. Півненка, М. І. Мічча, Ю. Е. Полянського, В. Т. Нора, М. В. Руденка, В. Й. Сапункова, Є. А. Суботіна, Г. С. Тарнавського, В. Я. Тація, В. В. Сташиса, В. Д. Фінька, О. Б. Черв'якової, П. В. Шумського та ін.. Серед учених, які проживали і проживають в інших країнах СНД, найістотніший вклад у ці дослідження внесли В. І. Басков, О. Д. Берензон, В. В. Гаврилов, В. Г. Даєв, В. К. Звірбуль, А. Х. Казаріна, А. Ф. Козлов, Б. В. Коробейников, В. Д. Ломовський, В. Г. Мелкумов, Л. О. Ніколаєва, В. Г. Розенфельд, В. П. Рябцев, А. П. Сафонов, К. Ф. Скворцов, К. Т. Чернова, В. Б. Ястребов та ін.. Проте їх роботи стосувались в основному періоду до початку 90-х років.

---

\* Роль і завдання органів прокуратури в реалізації положень нової Конституції України. Виступ Президента України Леоніда Кучми на розширеній колегії Генеральної прокуратури України 9 липня 1996 р. // Урядовий кур'єр, 1996, 13 липня.

Актуальність теми дисертації обумовлюється багатогранністю проблем впливу прокуратури на утвердження принципу верховенства права в економічній сфері, які неповністю і не однаковою мірою знайшли висвітлення у попередніх дослідженнях.

Ступінь дослідженості тематики дисертації. Проблеми нагляду за додержанням законності в економіці перехідного періоду з врахуванням особливостей соціально-економічного і політичного розвитку суверенної України розглядалися вкрай недостатньо, а в монографічному плані - взагалі не розглядалися. Тому автор прагнув певною мірою заповнити цю прогалину.

Об'єкт і предмет дослідження складає комплекс проблем загальнонаглядової діяльності прокуратури, спрямованої на забезпечення законності в економіці в конкретно-історичних умовах переходу до ринку.

Мета і завдання дослідження полягає у тому, щоб на основі одержаних результатів зробити висновки і внести пропозиції щодо: 1) змісту деяких положень нової Конституції України в частині зміцнення правопорядку і ролі в цьому органів прокуратури, 2) вдосконалення законодавства про прокурорський нагляд, зокрема щодо Закону про прокуратуру, який буде прийнято на основі нової Конституції, 3) внесення змін і доповнень до законодавства про господарську діяльність, які б сприяли підвищенню ефективності прокурорського нагляду, 4) вдосконалення деяких нормативних актів Генерального прокурора України і статистичного звіту про роботу прокурора.

Методологічною основою дослідження є комплексний підхід до вирішення взаємопов'язаних економіко-правових питань в умовах різноманітності напрямків наглядової діяльності. Поряд з цим використовувалися такі спеціальні методи дослідження, як логічний, функціональний, конкретно-соціологічний, статистичний, порівняльно-правовий. Останній, зокрема, проявився у зіставленні положень законодавства про прокуратуру України з відповідними законодавчими актами Росії та Білорусії.

Нормативну базу дослідження склали положення Конституції України, Закон України «Про прокуратуру» і засновані на цьому нормативні акти Генерального прокурора України, норми цивільного, адміністративного, фінансового та інших галузей законодавства, що регулюють відносини у сфері економіки.

Емпіричною базою дослідження є практика роботи органів прокуратури Волинської області по нагляду за додержанням господарського законодавства періоду 1992-1995 рр. (статистичні звіти,

узагальнення, протоколи засідань колегії облпрокуратури, довідки про наслідки перевірок роботи підпорядкованих прокуратур, матеріали загальнонаглядових перевірок, документи прокурорського реагування, тощо) і низка матеріалів Генеральної прокуратури України та прокуратур областей, зокрема, узагальнення, інформаційні листи про поширення позитивного досвіду роботи, виступи Генеральних прокурорів України на розширених засіданнях колегії Генпрокуратури. За спеціальною програмою здійснювалось опитування прокурорських працівників.

Як теоретична основа дослідження, крім загальнотеоретичних робіт у галузі права, використовувалися також наукові розробки з питань реформування економіки України з метою її переходу до ринкових відносин.

Наукова новизна дослідження полягає в тому, що автор вперше в Україні з часу здобуття нею незалежності на монографічному рівні зробив спробу дослідити комплекс проблем загальнонаглядової діяльності прокуратури у сфері економіки і дійти внаслідок цього до певних теоретичних висновків і узагальнень, а також внести відповідні пропозиції по вдосконаленню законодавства і практики його застосування. Дослідження специфіки діяльності прокуратури в умовах переходу до ринку дозволило по-новому підійти до розуміння деяких традиційних положень теорії і практики загального нагляду.

### **Основні положення, висновки і пропозиції, винесені на захист**

— Наведено додаткові аргументи щодо збереження, принаймні на перехідний період, нинішнього статусу прокуратури як законоохоронного органу та її загальнонаглядової функції; обґрунтована потреба розширити коло нормативно-правових актів, за додержанням яких здійснюється прокурорський нагляд, за рахунок указів Президента України.

— Проаналізовано перелік і зміст функцій прокуратури за чинним законодавством, внесено пропозиції щодо його вдосконалення в цій частині, запропоновано нову редакцію відповідної статті у майбутньому Законі про прокуратуру.

— Визначено пріоритетні для перехідного періоду напрямки прокурорського нагляду за додержанням законів у сфері економіки, обґрунтовано потребу конкретизувати завдання прокуратури щодо захисту майнових та інших інтересів громадян, юридичних осіб і держави.

— Висловлено думку, що захист прокуратурою загальнодержавних інтересів здійснюється в економічній сфері у двох напрямках: 1) для сприяння успішному застосуванню законів, спрямованих на реформування економіки в інтересах домінуючої частини суспільства, 2) для захисту інтересів держави у бюджетній сфері. Запропоновано зміни і доповнення до законодавства про підприємницьку діяльність, обґрунтовано потребу у прийнятті Закону України «Про державне підприємство», вдосконаленні Закону «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні».

— Обґрунтовано положення про тісний взаємозв'язок між правозахисною роллю прокуратури у соціальній сфері і прокурорським наглядом за додержанням законності в економіці.

— Запропоновано розширити компетенцію прокуратури по розгляду звернень громадян з приводу їх соціально-економічних прав, а також упорядкувати у наказі Генерального прокурора України процедуру розгляду звернень суб'єктів підприємництва та інших юридичних осіб.

— Обґрунтовано необхідність повернення в умовах перехідного періоду до проведення наглядових заходів, спрямованих на захист прав і законних інтересів колективів, організацій споживчої кооперації та інших суб'єктів господарювання, заснованих на колективній власності, з врахуванням соціальної значущості їхньої діяльності.

— Визначено основні джерела інформації про економічні правопорушення, наведено додаткові аргументи на користь накопичення прокурорами інформації про стан законності і поширеність господарських правопорушень; обґрунтовано взаємозв'язок інформаційного та попереджувального значення таких повноважень прокурора, як витребування інформації про стан законності і заходи щодо її забезпечення, заслуховування інформації і пояснень посадових осіб на засіданнях колегій прокуратур; внесено пропозиції про уможливлення ділових контактів прокурорів в Україні з прокурорами та іншими правоохоронними службами сусідніх держав для оперативного попередження й усунення господарських правопорушень.

— Наведено доводи на користь зміни формулювання ч. 2 ст. 19 Закону про прокуратуру стосовно приводів до проведення перевірок виконання законів з урахуванням принципу ініціативності прокурорського нагляду.

— Визначено основні напрямки підвищення рівня економіко-правової підготовки працівників прокуратури.

— Обґрунтовано потребу у збереженні протягом перехідного

періоду переважно централізованого порядку планування наглядових заходів, спрямованих на виявлення економічних правопорушень.

— Висловлено організаційно-методичні рекомендації по проведенню перевірок додержання податкового, банківсько-фінансового, та іншого господарського законодавства.

— Висловлені пропозиції щодо вдосконалення існуючого порядку передачі матеріалів про економічні злочини до прокуратури та інших органів розслідування, звіряння відомостей про це.

— Запропоновано уточнити приводи для звернення прокурора з вимогами про проведення перевірок і ревізій, обґрунтовано різницю між вимогою прокурора виділити спеціалістів для участі в перевірках і проведення експертизи, потребу закріпити в кримінально-процесуальному законі можливість експертиз до порушення кримінальної справи.

— Запропоновано відобразити в статзвіті про роботу прокурора відомості про кількість перевірених правових актів, а також окремо про кількість осіб, притягнутих за ініціативою прокурора до дисциплінарної, адміністративної і матеріальної відповідальності.

Наукове і практичне значення дисертації полягає в тому, що висновки і пропозиції, які в ній містяться, можуть служити поштовхом для активізації наукових досліджень у галузі прокурорського нагляду, поглибленої наукової дискусії з приводу порушених проблем; сприяти вдосконаленню законодавства про прокуратуру, відомчих нормативних актів, прокурорсько-наглядової практики, викладання курсу прокурорського нагляду в вищих навчальних закладах, розробки методичних вказівок і рекомендацій.

Теоретична і практична цінність дослідження. В теоретичному плані дисертація містить концептуальні положення щодо забезпечення законності в економіці засобами прокурорського нагляду в умовах перехідного періоду. В практичному плані реалізація висновків і пропозицій роботи сприятиме, на думку автора, вдосконаленню законодавства про прокуратуру і практики його застосування.

Апробація роботи. Дисертацію виконано на кафедрі організації судових і правоохоронних органів Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого та обговорено на її засіданні.

Зміст дисертації в основному відображено в опублікованих автором роботах. З приводу її положень автор виступив на науково-практичних конференціях у Харкові (листопад, 1995), Києві (грудень, 1995), Львові (лютий, 1996) та Луцьку (квітень, 1996).

Освоєно курс лекцій та семінарських занять зі студентами I курсу

правничого факультету Волинського держуніверситету ім. Лесі Українки.

До Генеральної прокуратури України у лютому 1996 р. надіслано пропозиції щодо вдосконалення законодавства і практики прокурорського нагляду (копія в додатку).

Матеріали дослідження використано в наглядовій практиці органів прокуратури Волинської області і в роботі по керівництву міськрайпрокуратурами.

**Структура роботи** відбиває логіку дослідження за принципом «від загального до конкретного». Дисертація складається із вступу, трьох глав, що містять вісім параграфів, висновку, додатку і списку використаної літератури.

### Зміст роботи

У вступі обґрунтовано актуальність теми, вказана мета дисертаційного дослідження, сформульовані основні положення, які виносяться на захист.

Перша глава «Призначення прокуратури як законоохоронного органу в умовах реформування соціально-економічної і політичної системи України» складається з двох параграфів.

У першому параграфі «Основні закономірності і тенденції розвитку прокурорської системи України» аналізуються висловлені в політико-правовій літературі міркування щодо місця і призначення прокуратури в системі державних органів і оцінюються пропозиції щодо її реформування. При цьому підкреслюється, що прокурорська система уже значною мірою реформована. Важливими гарантіями посилення її законоохоронної ролі є, насамперед, підконтрольність демократично обраним парламенту і главі держави та реальна незалежність від відомчих, місницьких та корпоративних впливів. Автор висловлює заперечення проти позиції тих авторів (О. Є. Сокольський, В. Н. Точилівський, А. Васильєв та ін.), які вважають за можливе перебудувати систему прокуратури у державах, що виникли на місці Союзу РСР, за зразком західних демократій, ліквідувавши при цьому функцію загального нагляду. Така перебудова не відповідала б сучасним реаліям України як країни з перехідною економікою та незавершеними політичними та судово-правовими реформами. Необхідність збереження наглядової функції прокуратури, зокрема, загального нагляду, пояснюється такими чинниками, як поширеність порушень законності, зокрема, з боку державних органів та їх посадових осіб; нерозвинутість судової влади, відсутність реальної можливості для більшості громадян і юридичних осіб захистити свої права через суд, непрофесіоналізм і

низька активність контролюючих органів. Все це обумовлює потребу збереження ініціативного характеру прокурорського нагляду.

Дисертант полемізує з В. Гусаровим, М. Руденком та деякими іншими авторами, які вважають, що питання про усунення порушень закону при здійсненні загального нагляду прокурор має ставити лише через суд. Для обмеження права прокурора звертатися з відповідними вимогами безпосередньо до органів і посадових осіб, від яких залежить усунення провиправлень, немає ніяких підстав, оскільки така діяльність прокуратури не означає підміни судових органів. В той же час вона дозволяє оперативно відновити законність, що має особливо велике значення в умовах різкого сплеску злочинних і незлочинних правопорушень.

Варто відзначити, що в Російській Федерації, де Концепція судово-правової реформи (1991 р.) заперечувала існування загального нагляду, в листопаді 1995 р. було прийнято другу редакцію Закону про прокуратуру, де цю функцію не лише збережено, але й розширено. Цим же шляхом пішов і білоруський законодавець.

В дисертації підкреслюється, що зазначені міркування можуть мати практичне значення лише за умови збереження на період переходу до ринкової економіки загальнонаглядової функції прокуратури, адже саме на цей період розраховані науково-практичні висновки дисертаційної роботи. Підставу для таких сподівань дає висловлювання Президента України 9 липня 1996 р. що "... на найближчі п'ять років, що визначені як перехідний період, за прокуратурою зберігаються всі функції, передбачені чинним Законом України "Про прокуратуру"». Орієнтуючись на цей термін, можна було б внести істотні зміни до зазначеного закону, аж до прийняття його у новій редакції, що сприяло б вдосконаленню наглядової діяльності прокуратури. Зрештою, не можна вважати, що обмеження у новій Конституції наглядової ролі прокуратури є остаточним і безповоротним. Погіршення стану законності в Україні може спонукати законодавця відновити її попередній статус.

Автором висловлені міркування щодо змісту такої функції прокуратури, як представництво інтересів громадянина або держави в судах (п.2 ст.21 Основного Закону). При її реалізації прокурор використовуватиме частину повноважень, які зараз розглядаються як наглядові (перевірка заяв і повідомлень про правопорушення, витребування пояснень, документів, звернення до суду на захист порушених прав громадян або інтересів держави). Формою реалізації цієї функції може бути і участь прокурора в розгляді справ у судах для

висловлювання заперечень проти незаконних претензій до держави чи громадян.

Автором запропоновано редакцію статті нового Закону про прокуратуру «Функції прокуратури», яка, зокрема, виходить з відновлення координаційної функції і функції нагляду за додержанням законності при здійсненні правосуддя. В той же час, вважає дослідник, немає потреби в існуванні такої самостійної функції, як нагляд за додержанням законів у Збройних Силах і органах СБУ, яка є поєднанням загального нагляду і нагляду за розслідуванням.

У другому параграфі «Роль прокурорського нагляду у реалізації державної функції регулювання економіки в умовах переходу до ринку» відзначається, що в сучасних умовах функції держави в народногосподарській сфері визначаються характером проголошеного Президентом курсу на побудову соціально орієнтованої ринкової економіки і забезпечення економічної безпеки України. Важлива роль в реалізації цього курсу належить прокурорському нагляду, оскільки успіх економічних реформ перебуває у прямій залежності від забезпечення режиму законності. Розвинутість ринкових відносин не веде сама по собі до ліквідації економічних правопорушень, хоча й обумовлює зміну їх характеру. В умовах перехідного періоду від командно-адміністративної системи до ринку структура економічної злочинності та інших провипорушень є особливо складною, що не може не впливати на вирішення питання про пріоритетні напрямки нагляду за додержанням законів у сфері економіки.

У дисертації проаналізовані статистичні показники діяльності органів прокуратури по боротьбі з економічними правопорушеннями, які свідчать про постійне зростання активності нагляду з врахуванням об'єктивної потреби у зміцненні законності. Проведено порівняння переліку основних напрямків цієї діяльності в минулому і в умовах перехідного періоду. До пріоритетних напрямків нагляду автор відносить: захист права власності, насамперед, державної, усунення і попередження порушень державної дисципліни (у податковій, фінансово-банківській, цінovій, зовнішньоекономічній, антимонопольній сферах), деякі аспекти застосування законодавства про працю (забезпечення трудової дисципліни в держсекторі, розгляду колективних трудових конфліктів). Зберігають актуальність питання державної дисципліни поставок за держзамовленнями і якості продукції, особливо товарів народного споживання.

Враховуючи, що в умовах перехідного періоду Президенту надано право видавати нормативні акти з питань, що вимагають зако-

нодавчого регулювання, є потреба поширити прокурорський нагляд за додержанням не лише законів, а й указів Президента.

На основі наукового аналізу положення Закону про прокуратуру, відповідно до якого прокуратура не втручається в господарську діяльність, якщо остання не суперечить закону, автор висловлює думку, що ця норма стосується не лише загального нагляду, але й інших функцій прокуратури, і пропонує віднести її до загальної частини майбутнього Закону про прокуратуру.

Друга глава «Основні напрямки діяльності прокуратури по зміцненню законності в економіці» присвячена розгляду актуальних питань, пов'язаних з захистом майнових інтересів держави, прав та законних інтересів громадян і недержавних підприємницьких структур, і складається з трьох параграфів.

В першому параграфі «Захист прокуратурою інтересів держави при здійсненні нагляду за додержанням законів у сфері економіки» дисертант висловлює міркування, що стосовно держави як такої прокуратура захищає саме державні інтереси, які втілюються в законодавстві, тоді як стосовно окремих юридичних осіб та громадян слід вести мову про захист їх прав і законних інтересів. Захист інтересів держави здійснюється за двома напрямками: а) сприяння застосуванню законів, спрямованих на реформування економіки в інтересах всього суспільства чи домінуючої його частини; б) виявлення, усунення і попередження протиправних діянь у бюджетній сфері. До захисту майнових та інших інтересів держави примикає захист відповідних прав та інтересів органів місцевого самоврядування, які здійснюють управління комунальною власністю, що, на думку автора, повинно знайти відображення в наказі Генерального прокурора з питань загального нагляду.

На основі аналізу практики дисертант розглянув організаційно-методичні питання нагляду за додержанням податкового законодавства, законів про порядок реєстрації підприємств, приватизацію держмайна, державної платіжної дисципліни.

Аналізуючи зміст п. 7 ст. 11 Закону про державну податкову службу, дослідник критикує позицію авторів, які вважають, що застосування фінансових санкцій в разі несплати податків є правом, а не обов'язком податкових інспекцій (О. Белінський, В. Філіпов та ін.). На основі обов'язковості застосування цих санкцій органи прокуратури Волині домоглися додаткового стягнення у держбюджет значних сум.

Найпоширенішими порушеннями законодавства про підприємницьку діяльність, встановленими органами прокуратури, були:

фіктивне підприємництво, здійснення підприємницької діяльності без реєстрації і ліцензій, неповідомлення реєструючих органів про місцезнаходження підприємницьких структур та його зміну. Проаналізувавши заходи прокурорського реагування з цього приводу, дисертант водночас пропонує уточнити деякі положення законодавчих актів про підприємництво, зокрема, передбачити, що підставою для скасування реєстрації підприємництва можуть бути не будь-які відхилення від статутних вимог і нормативних актів, а найсерйозніші з них, до того ж, як правило, після попередження, винесеного підприємцю компетентним державним органом. Незалежно від попередження реєстрація може бути скасована в разі встановлення злочинних дій чи бездіяльності з боку власників підприємств чи уповноважених ними осіб.

У сфері приватизації інтереси держави найчастіше порушуються заниженням оцінки об'єктів приватизації, недодержанням умов договорів купівлі-продажу невеликих державних підприємств. З врахуванням цього внесені пропозиції щодо вдосконалення практики прокурорського нагляду в частині, що стосується приватизації.

Головною причиною порушень державної платіжної дисципліни (зокрема, при закупівлі нафтопродуктів) автор вважає розбалансованість у стосунках суб'єктів господарювання, особливо тих, які засновані на різних формах власності. В цих випадках порушення договорів купівлі-продажу нафтопродуктів поєднуються з ухиленням від повернення заборгованості, що, в свою чергу, може розглядатись як безпроцентне кредитування державними підприємствами приватних структур. Тому головна увага органів прокуратури приділялася вжиттю заходів до ліквідації заборгованості. Що ж стосується масових неплатежів юридичних осіб і громадян за електро, теплоенергію та газ, то в сучасних умовах ця проблема є не лише економіко-правовою, але й політичною, оскільки безпосередньо зачіпає суверенітет України. На думку дисертанта, численні перевірки, проведені прокурорами з цього питання, хоча і можуть певною мірою розцінюватись як підміна органів управління і контролю, є виправданими екстремальністю обстановки. Здійснені заходи не лише дозволили стягнути великі суми заборгованості, але й сприяли активізації діяльності енергопостачальних організацій у боротьбі з порушеннями державної дисципліни.

У дисертації пропонується вирішити питання про встановлення спеціальної кримінальної та адміністративної відповідальності за так звані «крадіжки» енергоносіїв громадянами і підприємницькими структурами.

Забезпеченню збереження коштів і майна державних підприємств, на думку автора, сприяло б встановлення строків і порядку проведення документальних ревізій, заборони приймати осіб, судимих за корисливі злочини, не лише на матеріально-відповідальні посади, як було передбачено нормативними актами колишнього Союзу РСР, але й на посади керівників, їх заступників, головних бухгалтерів; обов'язку передавати до слідчих органів матеріали про злочинні посягання на державне майно. Ці, а також інші питання контролю за збереженням державного майна могли б знайти вирішення в Законі України «Про державне підприємство».

В роботі розглянуто організаційно-методичні питання перевірок, здійснених органами прокуратури Волинської області в системі облКРУ. Внесено пропозиції про істотні зміни і доповнення до чинного Закону «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» (щодо строків проведення ревізій, підстав застосування фінансових санкцій, конкретизації підстав для передачі матеріалів органам розслідування (не «у випадках виявлення зловживань і порушень чинного законодавства», як у чинному Законі, а «в разі виявлення ознак діянь, що тягнуть кримінальну відповідальність»).

У другому параграфі «Захист прокуратурою прав і законних інтересів громадян в період переходу до ринку» підкреслюється, що правозахисна діяльність прокуратури являє собою невід'ємну частину організаційно-правових гарантій свобод людини. На основі аналізу практики зроблено висновок, що заходи прокуратури по захисту соціально-економічних прав громадян стосуються не лише окремих осіб, а цілих соціальних груп і прошарків і мають велике профілактичне значення. Певна частина порушень законності була виявлена за скаргами і заявами громадян. У зв'язку з цим дисертант поділяє думку О. Б. Черв'якової щодо неприпустимості обмежувати компетенцію прокуратури розглядом лише тих звернень, які не належать до компетенції суду. На його думку, прокурорам слід надати право брати до провадження всі звернення, в яких йдеться про порушення закону. В разі потреби вони можуть з врахуванням змісту скарг звернутися до суду з заявами на захист прав окремих громадян або груп громадян.

У дисертаційному дослідженні узагальнені матеріали прокурорських перевірок додержання законів про ціноутворення, про довірчі товариства, рекламу, про соціальний захист громадян, які потребують особливої уваги з боку суспільства, а також про права споживачів, у сфері земельних відносин. Підкреслено тісний взаємозв'язок правозахисної ролі прокуратури у сфері економіки і екологічного

нагляду, який, в кінцевому підсумку, закликаний сприяти реалізації конституційного права громадян на охорону здоров'я.

У третьому параграфі «Захист прокуратурою прав і законних інтересів недержавних суб'єктів підприємницької діяльності» висловлено думку, що правоохоронна роль прокуратури стосується не лише громадян, але й юридичних осіб — суб'єктів підприємництва. Захист прав і законних інтересів недержавних комерційних структур може бути безпосередньо пов'язаний з захистом інтересів держави і суспільства, зокрема, у випадках реагування прокурорів на факти неповернення кредитів комерційним банкам, що сприяє розбалансуванню фінансової системи країни.

Дисертант наводять додаткові аргументи на підтримку позиції Генеральної прокуратури щодо потреби повернутись до нагляду за додержанням законів в колективних сільськогосподарських підприємствах (КСП) та організаціях споживчої кооперації з врахуванням соціальної значимості їхньої діяльності.

Основна увага в сучасних умовах має бути зосереджена на виявленні, усуненні і попередженні порушень прав суб'єктів підприємництва: 1) у зв'язку з неправомірними діями щодо них органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, 2) у зв'язку з грубими порушеннями цих прав державними та недержавними підприємствами і організаціями як у договірних відносинах, так і поза ними, 3) з приводу неправомірних дій чи бездіяльності власних посадових осіб, інших працівників, членів КСП тощо.

Аналізуючи практику прокурорського нагляду за законністю актів органів управління і контролю стосовно суб'єктів підприємництва, дисертант висловив пропозицію уточнити положення п.1 ст.27 Закону «Про підприємства в Україні» щодо приводів для втручання державних органів у діяльність підприємств. Одночасно дослідник звертає увагу на те, що прокурори інколи приносять протести на незаконні акти і дії цих органів, оскільки законодавчими актами (про податкову, контрольну-ревізійну та інші служби) встановлено вкрай незручний двоступеневий порядок їх оскарження (спочатку у вищестоящий орган, а потім — до суду). На думку дисертанта, зацікавленим особам треба надати право подавати такі скарги або в порядку підлеглості, або безпосередньо до суду.

Автор узагальнює практику нагляду за додержанням законодавства про кредитування, дає рекомендації з приводу методики перевірок з цього питання.

Підтримано думку Генерального прокурора України Г.Т.Вор-

сінова про необхідність вжиття заходів до відшкодування матеріальних збитків, завданих орендним, колективним сільськогосподарським підприємствам зловживаннями і безгосподарністю їх працівників, проаналізовано відповідну практику органів прокуратури Волині та інших областей. Відзначено, що притягненню до матеріальної відповідальності членів КСП заважає неконкретність редакції п. 4 ст. 8 Закону «Про колективне сільськогосподарське підприємство» і пропонується нова редакція, відповідно до якої «Збитки, завдані підприємству його членами, підлягають відшкодуванню відповідно до Положення, затвердженого вищим органом управління підприємством, але в межах дійсної шкоди. Особи, які перебувають з колективним сільськогосподарським підприємством у трудових відносинах, притягуються до матеріальної відповідальності за нормами трудового законодавства».

Третя глава «Організаційно-методичні передумови підвищення ефективності прокурорського нагляду за додержанням законності в економіці» складається з трьох параграфів.

У першому параграфі «Актуальні питання організації прокурорського нагляду за додержанням законів у сфері економіки» зроблена спроба з урахуванням думок, висловлених в літературі (Берензон О. Д., Давиденко Л. М., Долежан В. В., Суботін Є. А., Ястребов В. Б. та ін.) сформулювати основні принципи організації нагляду, а саме: 1) зосередження зусиль прокуратури на найактуальніших проблемах забезпечення законності в економічній сфері; 2) випереджувальний характер нагляду; 3) ініціативність наглядових заходів; 4) комплексний характер прокурорських заходів з урахуванням складності факторів, що обумовлюють економічні правопорушення; 5) процесуальна економія, тобто здійснення наглядових заходів з мінімальними витратами часу, сил і коштів.

Підкреслюється, що застосування принципів ініціативності і випереджувального характеру нагляду обумовлює характер його інформаційного забезпечення.

На основі аналізу практики особливо відзначається важливість застосування повноважень прокурора по витребуванню інформації про стан законності і заходи по її забезпеченню (п.2 ч.1 ст.20) та заслуховування повідомлень і пояснень посадових осіб на засіданнях колегії облпрокуратури (ч.2 ст.18 Закону про прокуратуру). Використання цих повноважень несе одночасно інформаційне і попереджувальне навантаження. Внесено пропозицію поширити практику застосування останньої норми також на проведення

оперативних нарад міськими та районними прокурорами.

Дисертант обстоює потребу поживавити обмін інформацією про певні види правопорушень (валютна, зовнішньоекономічна сфера, незаконна міграція) безпосередньо між прокурорами прикордонних областей та районів і відповідними службами країн «близького» і «далекого» закордону. Вирішення питань правової допомоги лише через Генеральну прокуратуру України шкодить оперативності й ефективності заходів до встановлення і усунення порушень закону.

Пропонується уточнити приводи для проведення прокурорами перевірок виконання законів, прийняти в новому Законі України про прокуратуру таке формулювання «Перевірки виконання законів проводяться на основі інформації, що надійшла до органів прокуратури, про факти порушення закону, які вимагають вжиття заходів прокурором». Обстоюється потреба повернутися до застосування в наглядовій діяльності методу економіко-правового аналізу.

В роботі висловлено занепокоєння з приводу низького рівня економічної підготовки працівників прокуратури, яка відстає від підготовки юристів, зайнятих обслуговуванням комерційних структур. У зв'язку з цим пропонується: а) налагодити чітку систему перепідготовки прокурорів у напрямку оволодіння ними основами економічних знань; б) запровадити в юридичних вузах підготовку фахівців за спеціальністю «економіст-правознавець» (або «правознавець-економіст»), частина яких могла б готуватись за замовленнями прокуратури; в) вирішити питання про доцільність відновлення в штатах прокуратур обласного рівня посад спеціалістів-консультантів економічного профілю.

Дослідник не погоджується з висловленою в літературі думкою (Гусаров В.М.) щодо потреби децентралізувати здійснення наглядових заходів шляхом різкого зменшення завдань, що надходять з вищестоящих прокуратур. У сучасних екстремальних умовах боротьба з найпоширенішими економічними правопорушеннями має здійснюватися з урахуванням переваг централізації прокурорської системи. В той же час звернуто увагу на те, що досить часто прокурори вищого рівня встановлюють підлеглим явно короткі, нереальні терміни виконання завдань про перевірки, що породжує формалізм при їх проведенні.

Обґрунтовується потреба відновити в Законі про прокуратуру принцип взаємодії прокуратури з іншими державними органами та її координаційну функцію.

У другому параграфі «Проблеми підвищення ефективності виявлення прокуратурою економічних правопорушень» розглянуто основні передумови підвищення результативності перевірок виконання законів і повноважень, які використовуються при їх проведенні (ч.1 ст. 20 Закону про прокуратуру). З урахуванням наглядової практики підкреслюється важливість деяких методичних прийомів, що підвищують результативність перевірок (огляд, звірення відомостей про матеріали, передані до слідчих органів тощо). Розроблена схема проведення перевірок виконання законів в економічній сфері, в ході яких прокурорсько-наглядові правовідносини набувають багатостороннього характеру, з участю різних ланок органів прокуратури, контролюючих установ, суб'єктів підприємництва, посадових осіб і громадян. Заходи, спрямовані на встановлення економічних правопорушень, у цих випадках мають управлінський, контрольний і наглядовий характер.

Звернуто увагу на недосконалість існуючого порядку передачі контролюючими установами у прокуратуру та органи МВС матеріалів про злочинні правопорушення, неприпустимість практики повернення матеріалів з мотивів їх неповноти. Автор вважає, що Генеральній прокуратурі недоцільно узгоджувати окремо з кожним контролюючим органом порядок передачі матеріалів про діяння, що тягнуть кримінальну відповідальність. Вимоги до них потрібно закріпити безпосередньо в КПК України.

Внесено пропозиції щодо уточнення порядку застосування таких повноважень, як вимоги про проведення перевірок і ревізій, виділення спеціалістів для проведення відомчих та позавідомчих експертиз.

У третьому параграфі «Проблеми підвищення ефективності заходів прокуратури по усуненню економічних правопорушень при здійсненні загального нагляду» проаналізовано практику застосування органами прокуратури України окремих актів прокурорського реагування, визначені характерні недоліки їх застосування. Запропоновано виключити з майбутнього Закону про прокуратуру норму, що відповідає нинішній статті 25 Закону, оскільки до різних документів прокурорського реагування мають пред'являтися різні вимоги.

Висловлено думку, що в умовах перехідного періоду практика застосування приписів для постановки питання не лише про усунення порушень законності, але й для відшкодування матеріальних збитків є обґрунтованою. Автор рекомендує відновити такий засіб прокурорського реагування, як застереження (варіант «попередження») про неприпустимість порушень закону.

З метою вдосконалення практики звернення прокурорів з позо-

вами у суди та арбітражні суди пропонується звільнити цивільно-судові відділи прокуратур від організаційної роботи по пред'явленню позовів, зосередивши її в загальнонаглядових підрозділах. Автор вважає за потрібне усунути безпідставні обмеження для пред'явлення прокурорами позовів до арбітражних судів.

У висновку підсумовується зміст основних положень дисертації, а також пропозицій щодо вдосконалення законодавства і практики прокурорського нагляду. Дослідник обстоює думку, що існування загальнонаглядової функції прокуратури не суперечить ідеалам і принципам правової держави. Що стосується перехідного до ринку періоду, то функціонування загального нагляду у цей час є абсолютно необхідним для вирішення долі економічних реформ в Україні. Це передбачено у п.9 розділу XV Конституції України. Активізація і підвищення ефективності загальнонаглядової діяльності стануть найкращими критеріями оцінки її корисності для держави і суспільства.

Додаток до дисертації являє собою копію пропозицій по вдосконаленню законодавства про прокуратуру і організації її роботи, надісланих автором до Генеральної прокуратури України в лютому 1996 року.

### Основні положення дисертації опубліковані в таких роботах:

1. Косюта М.В. Актуальні проблеми прокурорського нагляду за додержанням законів у сфері економіки. Луцьк, Волин. держ. університет ім. Лесі Українки, 1996. — 2,25 друк. арк..

2. Косюта М.В. Роздуми про майбутній Кримінальний кодекс України // Право України. — 1992. — №7. — 0,2 друк. арк..

3. Косюта М.В., Шамринський Є.П., Куренда В.Й. та ін. Збірник зразків документів прокурорської діяльності, рекомендованих міськрайпрокурорам для використання в практичній роботі. — Луцьк, прокуратура Волинської обл., 1994. — 2 друк. арк..

4. Косюта М.В. Роль прокуратури як правоохоронного органу на сучасному етапі розвитку Української держави // Правова держава Україна: проблеми, перспективи розвитку: Короткі тези доп. та наук. повід. респ. наук.-практ. конф. — Харків, НІОАУ, 1995, 0,15 друк. арк..

5. Косюта М.В., Долежан В.В. На терезах правосуддя // Урядовий кур'єр. — 1995. — 8 липня, 0,2 друк. арк..

6. Косюта М.В. Кого і як має захищати прокуратура // Голос України. — 1996. — 15 березня, 0,2 друк. арк..

7. Косюта М.В. Прокуратура як гарант законності // Урядовий кур'єр. — 1996. — 11 квітня, 0,15 друк. арк.

8. Косюта М.В. До питання про застосування прокурорами застереження про неприпустимість порушень закону // Короткі тези наук. повід. і виступів на наук. конф. викладачів і студентів Волин. держ. університету ім. Лесі Українки. — Луцьк, 1996, 0,1 друк. арк..

9. Черв'якова О.Б., Косюта М.В., Вільчик Т.Б. Захист житлових прав громадян засобами загального нагляду в умовах ринкової економіки: Навч. пос.. — Харків: Інст. підвищ. кваліфікації Генеральної прокуратури України, 1996, 1,8 друк. арк..

10. Косюта М.В. Прокурорський нагляд у сфері економіки в перехідний період // Проблеми розвитку прокуратури України в умовах становлення демократичної правової держави. Матеріали респ. наук.-практ. конф. 26.12.95р. — Київ: 1995, 0,15 друк. арк..

#### АННОТАЦІЯ

Косюта М.В. «Проблеми прокурорського надзора за соблюдением законов в сфере экономики в период перехода к рынку»

Диссертация в виде рукописи. Представлена на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.10 — судоустройство, прокуратура, адвокатура. Национальная юридическая академия Украины им. Ярослава Мудрого, Харьков, 1996.

В рукописи на монографическом уровне исследованы вопросы прокурорского надзора за соблюдением законов в экономике с учетом особенностей переходного к рынку периода. Внесены предложения, касающиеся правового регулирования деятельности прокуратуры в новой Конституции Украины, Законе «О прокуратуре», нормативных актах Генерального прокурора Украины. На основе анализа практики выделен перечень приоритетных направлений надзора. Рассмотрены особенности защиты средствами прокурорского надзора интересов государства, прав и законных интересов граждан и юридических лиц — субъектов предпринимательства. Предложены изменения и дополнения к ряду законодательных актов, регулирующих экономические отношения. Изложены организационные предпосылки повышения эффективности прокурорского надзора, высказаны методические рекомендации по применению полномочий прокурора по выявлению, устранению и предупреждению экономических правонарушений средствами общего надзора.

## SUMMARY

Mikhailo Kosiuta: "Problems of directing public prosecutions for abiding by economic laws during the transition to a market economy".

This thesis appears in the form of a manuscript. It was presented for the acquisition of the degree "Candidate of Sciences (in Law)", the code of the special field treated being 12.00.11, that is, the judicial system, the Directorate of Public Prosecutions and the practice of law. National Law Academy of Ukraine, named after Yaroslav the Wise, Kharkiv, 1996.

In this monographic manuscript the problems of directing public prosecutions, while abiding by economic laws during the transition period to a market economy have been taken into consideration and thoroughly investigated. Proposals are made for the legal regulation of the activities of the Directorate of Public Prosecutions according to the new Ukrainian Constitution and according to the law concerning the direction of public prosecutions, as well as to the normative acts of the Attorney General of Ukraine. On the basis of analysis of previous practice a list has been made of priority guidelines for the Directorate of Public Prosecutions. Treated are the principal aspects in defending the interests of the government, the rights and legal interests of citizens, as well as of legal parties who represent business enterprises, using the means available to the Directorate of Public Prosecutions. There are proposals made for amendments and additions to the legislative acts which regulate economic relations. Stated are organizational prerequisites necessary for increasing the efficiency of the direction of public prosecutions. Recommendations are expressed for using the legal authorization of the Directorate of Public Prosecutions for the disclosing, elimination and prevention of violations of economic laws, using all available legal means.

Ключові слова: прокурорський нагляд; загальний нагляд; законність, економіка.



## SUMMARY

Mikhailo Kostin. Problems of directing public prosecutions by the Directorate of Public Prosecutions during the transition to a market economy.

This thesis appears in 1994. It was prepared for the candidates of the degree of a specialist in law, the field of the special field treated by a candidate of law is the Directorate of Public Prosecutions and is presented to the Ukrainian Law Academy of Ukraine, named after Yaroslav the Wise, Kyiv, 1994.

In the monographic part of the problems of directing public prosecutions, while applying by economic laws during the transition period to a market economy have been taken into consideration and thoroughly investigated. Proposals are made for the legal regulation of the activities of the Directorate of Public Prosecutions according to the new Ukrainian Constitution and according to the law concerning the direction of public prosecutions as well as to the requirements of the Attorney General of Ukraine. On the basis of analysis of previous practice that has been made of priority guidelines for the Directorate of Public Prosecutions. There are the principal aspects of activity of the government, foreign and legal interests of Ukraine as well as efforts to improve the public prosecution enterprises, which are made by the Directorate of Public Prosecutions. There are proposals made for amendments and additions to the legislative acts which regulate economic relations. Stated are organizational prerequisites necessary for increasing the efficiency of the activities of public prosecutions. Recommendations are expressed for using the legal authorization of the Directorate of Public Prosecutions for the disclosing, elimination and prevention of violators of economic laws, using all available legal means.

**Ключові слова:** прокуратурський нагляд, загальний нагляд, злочинність, економіка.

Відповід. за випуск Сибільова Н.В.  
Підп. до друку 7.07.96 р.  
Формат 60 x 84/16. Папір офсетний.  
Ум. друк. арк. — 1,12  
Тир. 250 прим. Зам № 73. Безплатно.  
Надруковано у Волинській обл. друкарні  
м.Луцьк, пр. Волі, 27.  
Тел. 4-25-07

438497

A<sub>B</sub> 25.345

**AB 35.375**