

Дяченко В.І.*

ПРОБЛЕМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРАВОЗАХИСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРА У ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНІЙ СФЕРІ

Supervision of the observance of laws state agencies prosecutors, and therefore it is related to external processes. Index – can affect the formation of the international community views on Ukraine. The fight against crimes and other offences in foreign economic activity is closely connected with the problem of economic security and sovereignty of Ukraine.

Правозахисна діяльність за додержанням законів державними органами прокуратури пов'язана із зовнішніми процесами. Головне – може вплинути на формування міжнародного співтовариства переглядів на Україну. Боротьбі зі злочинами та іншими правопорушеннями у сфері зовнішньоекономічної діяльності тісно пов'язана з проблемою економічної безпеки та суверенітету України.

Надзор за соблюдением законов государственными органами прокуратуры, и, следовательно, это связано с внешними процессами. Главное – может повлиять на формирование международного сообщества просмотров на Украине. Борьбе с преступлениями и другими правонарушениями в области внешнеэкономической деятельности тесно связана с проблемой экономической безопасности и суверенитету Украины.

Економіка завжди була і є предметом злочинних посягань, адже саме звідси криміналітет переважно черпає кошти і засоби для свого існування. Тому діяльність прокуратури з питань боротьби з економічними злочинами, особливо у зовнішньоекономічній сфері є пріоритетним напрямком реалізації її наглядової функції. Але правозахисні функції прокурора у зовнішньоекономічній сфері повинні бути спрямовані, перш за все, на попередження порушень в цій сфері, на підвищення ролі контролюючих органів у забезпеченні належного виконання суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності чинного законодавства. Зовнішньоекономічна діяльність та її регулювання Законом України «Про економічну самостійність України» від 3 серпня 1990 р. встановлено, що Україна самостійно здійснює керівництво зовнішньоекономічною діяльністю, бере безпосередню участь у міжнародному поділі праці та розвиває економічне співробітництво з іншими державами на основі принципів заінтересованості, рівноправності і взаємної вигоди. Безпосереднє здійснення підприємствами зовнішньоекономічної діяльності регулюється державою в особі її органів, недержавних органів управління економікою (товарних, фондових, валютних бірж, торговельних палат, асоціацій, спілок та інших організацій координаційного типу), самих суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності на підставі відповідних

* кандидат юридичних наук, доцент кафедри представництва інтересів громадян і держави в суді та нагляду за додержанням і застосуванням законів Національної академії прокуратури України

координаційних угод, що укладаються між ними. Регулювання зовнішньоекономічної діяльності здійснюється для забезпечення збалансованості економіки та рівноваги внутрішнього ринку України, стимулювання прогресивних структурних змін в економіці та створення найсприятливіших умов для залучення економіки нашої держави до системи світового поділу праці та наближення її до ринкових структур розвинених країн світу.

Державне регулювання зовнішньоекономічної діяльності здійснюють Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Державна митна служба України відповідно до їхньої компетенції, визначеної ст. 9 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність», а також органи місцевого самоврядування, компетенція яких у галузі зовнішньоекономічної діяльності визначена ст. 10 зазначеного Закону та ст. 35 Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 р.

Для визначення завдання прокуратури у частині захисту національних інтересів у зовнішньоекономічній сфері, слід визначитись із тим, як саме і через які правові механізми органи прокуратури можуть реально впливати на стан законності у зовнішньоекономічній сфері. Згідно чинного законодавства, а також Указів Президента, якими затверджені Положення про діяльність відповідних центральних органів влади, державне регулювання зовнішньоекономічної діяльності та контроль за виконанням законів про зовнішньоекономічну діяльність здійснюють державні органи, передбачені законом. До них відносяться Національний банк України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Державна митна служба, Антимонопольний комітет, Міжвідомча комісія з питань вступу України до Світової організації торгівлі, Державна фінансова інспекція України, Міністерство закордонних справ України, Державна служба статистики України та підпорядковані йому органи на місцях, Державна служба експортного контролю України. Як бачимо, у держави є вся повнота влади і можливість реально впливати на економічні відносини, контролювати їх внутрішньодержавно. Практика прокурорської діяльності у економічно розвинутих областях, таких як Київська, Донецька, Дніпропетровська і Одеська все ж таки вказує на суттєві прорахунки у діяльності контролюючих державних органів. Кожного року можна аналізувати скільки держава втрачає від правопорушень у зовнішньоекономічній сфері. Більшістю це пов'язано з великою кількістю порушень Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» та інших. За 2009 рік за фактами порушень зовнішньоекономічного законодавства прокуратурою України було розслідувано близько 260 кримінальних справ. За результатами яких саме матеріалів перевірок було порушено такі кримінальні справи, при написанні роботи встановити не вдалося. Разом з тим, відомо, що економічні процеси в Україні є різноманітними, з великим колом учасників, а зовнішньоекономічна діяльність взагалі виходить за межі держави. Як сказано у Законі, у зовнішньоекономічних відносинах завжди повинен фігурувати нерезидент, тобто іноземний суб'єкт господарювання. Через призму таких відносин, сьогодні прокурор може впливати на хід розвитку зовнішньої економіки держави.

Таким чином, виходячи з нормативно-правової бази, що регулює діяльність органів прокуратури, робимо висновок, що завданням прокуратури при захисті інтересів держави у зовнішньоекономічній сфері є:

1. Забезпечення правозахисної діяльності органів прокуратури за державними та недержавними органами, що здійснюють контроль за зовнішньоекономічною діяльністю;
2. Забезпечення правозахисної діяльності органів прокуратури безпосередньо за суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, у випадках, коли самі контролюючі органи допустили помилку.

При цьому прокурору безпосередньо не потрібно зосереджувати свою увагу на суб'єктах господарювання. І законом передбачено, що прокурору слід втручатися у діяльність суб'єктів господарювання лише у виняткових випадках. Робимо висновок, що прокуратура може лише перевіряти як діє контролюючий орган. Як це робиться? У наказі Генерального прокурора України №3 ГН від 12.04.2011 р. вказується на те, що перевіряти потрібно саме контролюючі органи, а підконтрольні їм об'єкти лише у виняткових випадках. Тут мається на увазі, що прокурору слід використовувати метод зустрічної перевірки, який так часто використовується податковим та контрольно-ревізійним органами у своїй контролюючій практиці. Слід також розуміти, що це кардинально змінює саме розуміння прокурорського нагляду за зовнішньоекономічною діяльністю в сторону нагляду за державними органами, що здійснюють контроль за зовнішньоекономічною діяльністю. Первинним є правозахисна діяльність прокурора за такими органами, а випадку виникнення у прокурора підозри на зловживання такого органу чи його посадової особи – виникає вторинне – законна можливість перевірити його дії безпосередньо на підконтрольному йому об'єкті. І для реалізації таких намірів прокурора повністю достатньо прокурорських повноважень, вписаних у Законі України «Про прокуратуру». Разом з тим, слід зауважити, що з метою уникнення зловживань з боку органів прокуратури або неправильного розуміння поняття правозахисної діяльності органів прокуратури до Закону України «Про прокуратуру» доцільно було б включити таке положення: «при здійсненні своїх функцій прокуратура не повинна підміняти інші органи влади, які здійснюють державне управління, місцеве самоврядування і контроль». В свою чергу таке положення розуміти як заборону використовувати повноваження контролюючого органу, а використовувати лише прокурорські і в жодному випадку не робити його роботу за нього.

Така негативна практика прокурорів породжує розмови, які ставлять під сумнів правильності існування у прокуратури повноважень для здійснення правозахисної функції за додержанням та правильним виконанням законів органами державної влади, місцевого самоврядування та їх службовими особами. І автор таких сумнівів буде мати рацію у випадку дійсної підміни прокуратурою державних органів контролю, в тому числі контролюючих зовнішньоекономічну діяльність. Вирішенням такої проблеми може бути внесення до галузевого наказу Генерального прокурора України положення такого змісту «скеровані органами державного контролю до прокуратур матеріали розглядати в порядку ст.97 КПК України. Якщо в результаті дослідчої перевірки отриманих матеріалів було виявлено правопорушення, наглядати за законним реагуванням на це правопорушення органом, від якого надійшли такі матеріали. Виключити з практики випадки прокурорського реагування на дії чи бездіяльність службових осіб державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, коли на ці ж дії чи бездіяльність вже є реагування державного контролюючого органу».

Правозахисну діяльність у сфері зовнішньоекономічної діяльності прокурор здійснює шляхом проведення перевірок, які відповідно до ст.19 Закону України «Про прокуратуру» можуть проводитись прокурором за наявності конкретної інформації, що свідчить про можливі порушення законів у певній сфері, зокрема стосовно зовнішньоекономічної діяльності.

Основною метою правозахисної діяльності органів прокуратури України у сфері зовнішньоекономічної діяльності, на сьогоднішній день, є захист інтересів держави. Все це зводиться до інтересу держави до того, щоб внаслідок зовнішньоекономічної діяльності, до державного бюджету відбувались відповідні сплати податків та мита. Такі формулювання ми знаходимо майже у всіх існуючих на сьогодні методичних рекомендаціях по

здійсненню правозахисної діяльності прокурора за додержанням законів за зовнішньоекономічну діяльність. Саме через мету поповнення державного бюджету прокуратура має забезпечити захист прав та інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності – резидентів.

При комплексному вивченні стану додержання законодавства на даному напрямку, прокурору пропонується планувати проведення перевірок як контролюючих органів, так і суб'єктів господарювання, а за результатами таких перевірок, у разі виявлення істотних порушень закону – виносити актуальні питання на розгляд міжвідомчих нарад, на яких затверджувати спільно розроблені з контролюючими та іншими правоохоронними органами відповідні заходи на усунення виявлених порушень. З урахуванням стану додержання законів у даній сфері, прокурору доцільно планувати проведення відповідних контрольних перевірок.

Якщо приступати до питання правозахисної діяльності прокурора заради протидії організованій міжнародній злочинності, то без зовнішньополітичних та зовнішньо правових зв'язків та взаємодопомоги правоохоронних органів не обійтися. Організацію такої протидії необхідно проводити із добре налагодженими міжнародними зв'язками, що б в межах питання інвестиційної діяльності зумовило необхідну поінформованість прокурора про іноземне підприємство, його репутацію та фактичне походження.

Увагу необхідно приділяти і діяльності на території України іноземних фінансових структур. Для прикладу можна взяти страхові компанії, які навіть можуть мати знамениті своєю репутацією назви. Через форму цивільно-правових відносин може мати місце вплив цінностей із України, через зобов'язання страхової компанії перед іноземцями.

Звернути увагу також доцільно і на існування офшорних зон, до яких національні суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності будуть мати і мають неабиякий інтерес. Так, тільки протягом січня – березня 2009 року зовнішньоторговельний оборот товарів та послуг України з офшорними зонами склав 80,4 млн. дол. США. Найбільш експортні поставки товарів та послуг здійснювались до Британських Віргінських Островів, Панами, Ліберії, Багамських Островів, Сент-Кітс, Невіс тощо.

Основними товарами в експорті були чорні метали, енергетичні матеріали та плавучі засоби.

При підозрі на заподіяння шкоди державі, шляхом використання офшорних зон, прокурору слід забезпечити повну і точну інформацію, яку отримати з державного комітету статистики та його органах на місцях, які надають дані щодо зовнішньоторговельного обороту товарами з офшорними зонами, виходячи з понять «країна походження» товару при імпорті та «країна призначення» товару при експорті, які у свою чергу базуються на даних Державної митної служби України.

Тут таки ж знову постає питання взаємодії з іноземними правоохоронними органами та їх фактичною допомогою.

Попередження правопорушень це складний процес, який обумовлює використання різноманітних за своїм характером, змістом, спрямованістю, організацією і тактикою здійснення заходів щодо запобігання правопорушень, ліквідації умов, що сприяють делітам.

Поряд з високою якістю нормативно-правової бази, важливу роль в профілактиці правопорушень у сфері зовнішньоекономічної діяльності відіграють також організаційні умови: високий рівень організованості, змістовності і послідовності в попереджувальній роботі суб'єктів, які здійснюють попередження правопорушень, їх матеріальне та інформаційне забезпечення, чітка організація контролю за здійсненням попереджувальної роботи.

Проведене під час дослідження вивчення матеріалів Генеральної прокуратури України показало, що на стан боротьби з правопорушеннями у цій сфері суттєво впливають недоліки в діяльності правоохоронних та контролюючих органів.

В багатьох випадках слідчі, які розслідують цю категорію справ, не мають досвіду розслідування злочинів у сфері економіки. Поряд з даними справами, які потребують тривалого часу на розслідування, в ряді випадків слідчим доручається розслідування інших злочинів, скоєних по лінії карного розшуку. В результаті слідчі, завантажені іншими справами, не мають часу на розслідування тяжких злочинів у сфері економіки, зокрема, пов'язаних з приховуванням валютної виручки. Все ще не впроваджена практика спеціалізації слідчих на розслідуванні злочинів у сфері економіки. Керівники багатьох органів внутрішніх справ продовжують розглядати злочини у сфері економіки як другорядні, зосереджують зусилля слідчих апаратів в першу чергу на розслідуванні «показникових» злочинів. В результаті по багатьох справах, порушених за фактами приховування валютної виручки та інших тяжких злочинів у сфері зовнішньоекономічної діяльності має місце зволікання, розслідування проводиться некваліфіковано. Як правило, кримінальні справи порушуються за фактом, цілеспрямована робота по встановленню осіб, які скоїли злочин, та притягненню їх до кримінальної відповідальності не проводиться. Слідчі обмежуються в багатьох випадках допитами лише керівників та бухгалтерів підприємств, якими скоєно правопорушення. В той же час їх злочинні зв'язки не відпрацьовуються, справжні організатори цих злочинів в переважній більшості випадків не виявляються. Не встановлюються їх зв'язки з посадовими особами підприємств і установ, на яких скуповується сировина і продукція для подальшого вивезення за кордон.

Суттєві недоліки мають місце і в діяльності оперативних служб. Як показав аналіз кримінальних справ, більшість з них порушено за офіційними матеріалами, що надійшли з податкових органів. В той же час причини правопорушень і обставин вчинення злочинів глибоко не вивчались. В багатьох випадках після передачі матеріалів до слідчих підрозділів оперативні працівники подальшу роботу, в тому числі і оперативно-розшукову, не проводили, окремі доручення слідчих не виконували. В результаті має місце необґрунтоване затягування строків розслідування кримінальних справ та їх призупинення на підставі статті 226 КПК України.

Для підвищення ефективності роботи слідчих підрозділів та оперативних служб по розкриттю і розслідуванню тяжких злочинів у сфері економіки назріла необхідність переглянути критерії оцінки їх роботи.

На ефективність взаємодії правоохоронних, податкових, митних та інших державних органів, що беруть участь у боротьбі з правопорушеннями у сфері зовнішньоекономічної діяльності негативно впливає відсутність єдиного банку даних відносно валютних цінностей, що незаконно знаходяться за її межами. Тому можливість отримувати необхідну інформацію органами прокуратури України з єдиного банку даних відносно валютних цінностей, що незаконно знаходяться та не повертаються із-за меж держави, допоможе прискорити викриття зловживань, розслідування кримінальних справ, повернення валютних коштів та сплату податків на прибутки, отримані від зовнішньоекономічної діяльності.

На попередження злочинів та інших правопорушень у сфері зовнішньоекономічної діяльності, як вже було відмічено раніше, негативно впливає низька інформаційна забезпеченість українських суб'єктів підприємницької діяльності щодо платоспроможності і надійності їх закордонних партнерів, з якими планується укласти контракт. В даний час в Україні не налагоджений механізм збору інформації про іноземні фірми, з якими під-

тримуються (або плануються) ділові стосунки та їх попередньої перевірки щодо надійності і платоспроможності. Враховуючи, що найбільш інтенсивні зовнішньоекономічні зв'язки українські підприємці підтримують з фірмами 12 країн (США, Німеччини, Китаю, Швейцарії, Великобританії, Індії, Туреччини, Ірландії, Польщі, Угорщини, Італії, Бельгії) вбачається доцільним на міжурядовому рівні вирішити питання про обмін інформацією з зазначених питань між відповідними компетентними органами України і цих країн. Щодо найбільш важливих контрактів, в результаті невиконання яких економіці країни може бути завдано значної шкоди, необхідно впровадити механізм попередньої перевірки іноземних партнерів з використанням можливостей Міністерства закордонних справ України, Служби безпеки України тощо.

Таким чином, роль прокуратури, як органу, котрий захищає інтереси держави зводиться до правозахисної діяльності за належним виконанням законів органами державного контролю за зовнішньоекономічною діяльністю та протидії організованій міжнародній злочинності. Саме за такої ситуації сьогодні прокуратура потребує забезпечення належного іміджу не тільки в межах України, але і на міжнародній арені.

Література

1. Конституція України//Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
2. Конвенція ООН про договори міжнародної купівлі-продажу товарів від 11.04.1980 р., до якої приєдналась Україна згідно Указу ПВС УРСР від 23.08.1989 р.
3. Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність» від 16.04.1991 р. (ВВРУ-1991.- №29).
4. Закон України «Про операції з давальницькою сировиною у зовнішньоекономічних відносинах» від 15.09.95 р.
5. Закон України «Про регулювання товарообмінних (бартерних) операцій у галузі зовнішньоекономічної діяльності» від 23.12.98 р.
6. Закон України «Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті» від 23.09.94 р.
7. Наказ Генерального прокурора України №3 ГН від 12.04.2011 «Про організацію правозахисної діяльності органів прокуратури України»
8. Косюта М.В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства. – Одеса: Юрид. літ-ра, 2002.
9. Якимчук М.К. Прокурорський нагляд за виконанням законів контролюючими органами та поліпшення взаємодії з ними // Актуальні проблеми вдосконалення прокурорського нагляду: Зб. наук. статей. – Чернівці, 1991.
10. Руденко М. Щодо усунення підміни прокуратурою інститутів контролю і нагляду в сфері управління // Право України. – 1996. – № 9.
11. Косюта М.В. Додержання законів у сфері економіки України. Актуальні проблеми прокурорського нагляду. – Одеса: Юрид. літ-ра, 2000.