

О. Х. ЮЛДАШЕВ*Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ***В. О. БАГАНЕЦЬ***Прокуратура м. Києва*

КОНТРОЛЬ ЗА ГОСПОДАРСЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ З БОКУ ПРОКУРАТУРИ

Наукові праці МАУП, 2014, вип. 43(4), с. 68–74

Наведено критичний та конструктивний аналіз офіційної політики у сфері реформування прокуратури щодо здійснення об'єктивно необхідних напрямів цього процесу в контексті вдосконалення нагляду (контролю) за господарською діяльністю.

Чи не з моменту незалежності України деякі політики, виконуючи, мабуть, замовлення тих можновладців, яким заважають закони і нагляд за їх додержанням, разом з окремими науковцями-суспільствознавцями (в основному з тими, хто “літає у хмарах”), захопившись “модною” темою про реформи в країні, говорять про реформування прокуратури, приведення її до так званих європейських стандартів. Ці самі гасла лунають останніми роками і у виступах деяких відповідальних працівників прокуратури. При цьому також підхоплюються сюжети підтанцювки ідеям про приведення її під “стандарты Європи”. Чому? Вочевидь, це є звичайний людський страх уславитися ретроградом, консерватором, а отже таким, що не відповідає посаді. Це нагадує казку Андерсена “Голий король”, коли всі придворні короля навперебій розхвалювали королівський одяг, якого насправді не було, але шахраї-кравці переконали всіх, що той, хто не бачить одягу короля — начебто не відповідає своїй посаді, не заслуговує її...

Як результат тиску і “згори”, і “збоку”, і “знизу” на суспільну свідомість щодо української прокуратури, в нашій країні склалася чи не одноставна думка про необхідність її перебудови на західний лад. Зрештою, відповідна робота масштабно ведеться вже давно на дер-

жавному рівні: виконується Спільний план дій Ради Європи та Генеральної прокуратури України щодо реформування прокуратури; утворюються робочі групи з реформування органів прокуратури та адвокатури, розроблялися і розроблюються всілякі законопроекти в цьому напрямі. При цьому зазначене реформування здійснюється під пильним наглядом європейських інституцій. Євросоюз регулярно і традиційно висловлює, час від часу, свою розчарованість “недостатньою інтенсивністю” цього процесу, Члени Гельсінської спілки з прав людини також закликають керівництво країною докорінно реформувати систему органів і діяльності прокуратури; а Венеціанська комісія невблаганно вказує на “недоліки” у законопроектах про прокуратуру, що їй передаються, вимагаючи перегляду не тільки чергової низки положень згаданих законопроектів, а й навіть і внесення змін до Конституції країни у напрямі подальшої руйнації прокурорських органів.

Процес реформування прокуратури достатньо активно здійснювався за часів президентства Януковича (поряд з руйнуванням оборонних відомств). У 2012 р. було підписано Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури”,

який скоротив її повноваження. Зокрема, цей закон позбавив прокуратуру права “вносити приписи і протести, прийняття яких вимагало від фізичних та юридичних осіб безумовного і невідкладного виконання вимог прокурора”.

Значні зміни у цьому напрямі планується провести в рамках нинішньої конституційної реформи. Зокрема, за словами прем'єр-міністра, органи прокуратури мають бути позбавлені функції загального нагляду. У рамках нашої конституційної реформи, сказав прем'єр, це має бути один з перших пунктів [1].

В рамках урядової програми з децентралізації влади в країні до кінця нинішнього 2014 р. обіцяють скасувати обласні та районні державні адміністрації. Замість них з'являться префектури. Префектів, за словами віце-прем'єра, міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, буде призначати чи уряд, чи президент, і вони будуть мати тільки наглядові функції. Префектури виконуватимуть виключно контрольні функції, а префекти будуть “оком” Києва на місцях. “Ми побудуємо, сказав віце-прем'єр, трирівневу систему. Це первинна громада (село – селище – місто), далі – район, а потім – область. Райрада вибирає свій виконком, а облрада – свій. Кожен з цих органів буде мати свої повноваження та джерела фінансування, щоб не було жодних конфліктів і спорів”, – сказав Глава Мінрегіонрозвитку. За його словами, до цієї моделі реформи місцевого самоврядування, яку він назвав наближеною до Польщі, уряд планує перейти до кінця цього року шляхом внесення змін до Конституції України. Реформувати місцеве самоврядування в Україні за зразком Польщі приїхали польські експерти, які, разом з українськими чиновниками, займаються підготовкою законодавчої бази. Як повідомила прес-служба Мінрегіонбуду та ЖКГ: “Українсько-польська експертна група повинна напрацювати моделі розподілу повноважень між усіма рівнями місцевого самоврядування (громада, район, область), їх фінансового забезпечення (розподілу податкових надходжень), а також ви-

значити механізми підготовки місцевих громад до ефективного виконання нового кола повноважень” [2].

Отже, необхідність нагляду за законністю визнається новою владою. Але виконувати її, радше за все, будуть... не прокурори ...(!?). З господарників, якими є на сьогодні губернатори, хочуть зробити правоохоронців, а прокуратуру, якій іманентно притаманні функції нагляду, і в якої накопичений колосальний досвід (сотні років, починаючи з Петра I) і кваліфіковані фахівці, – позбавити основної, але настільки необхідної будь-якій державі на будь-якій стадії її розвитку, функції. Неважко передбачити і результат – руйнування й інституту держадміністрацій, й інституту прокуратури.

За таких умов реально перетворення губернаторів (під назвою префектів) у місцевих “царків” зі своїми правилами і звичаями, зі своїми бандитами, які так нагнуть своїх підданих, що останнім передреформений стан здасться загубленим раєм. Чи не є це руйнацією державності?! І це в нинішній період – період розгулу злочинності та махновщини, коли на ґрунті сепаратизму розгортаються справжні війни, створюються страшенні загрози безпеці населення, а зовнішня агресія старанно шукає привід для вторгнення на територію України!

Інститути префектів, що здійснюють нагляд за дотриманням законності, і прокуратура, яка не здійснює таких функцій, – все це добре працює “там”, у “них”, де такі інститути відпрацьовувалися протягом багатьох десятиліть. Але це зовсім не означає, що подібні інститути відразу ж (і, навіть, взагалі, будь-коли) добре запрацюють у нас. Навпаки. У результаті реформ, штучно створеної непотрібності насправді необхідних суспільству наглядових функцій – втратимо й об'єктивно необхідну діяльність, і безцінні прокурорські кадри. Новоявлені префекти будуть ох як довго освоювати функції нагляду і не факт, що не стануть зловживати наділеною владою. Знадобляться знову ж таки роки на створення противаг цьому. А все це давно напрацьовано в існуючих органах прокуратури, потрібно лише бажання реанімувати ці механізми від-

повідно до моральних традицій, які працювали раніше, до ери “бандитської” влади.

Обґрунтуємо іншу альтернативу розвитку державності, яка, всупереч майже всезагальному захопленню новітніми перетвореннями в нашій країні, містить сумніви щодо доцільності процесу реформування органів прокуратури у викладений спосіб. Вважаємо, що здійснення такого роду політики влади спрямовано, по суті, на розвал прокуратури як інституції, а в нинішніх умовах розгулу сепаратистських настроїв шкодитиме державі, литиме лише воду на млин супротивників єдності України, як внутрішніх, так і зовнішніх.

Почнемо зі згадування азів, які має знати не лише маститий вчений, а й кожен політик: що не може і що має бути підставою для реформування, прийняття того чи іншого законопроект — свого роду управлінського рішення на загальнодержавному рівні.

Спочатку про те, що не може бути такою підставою. Нею, принаймні, на нашу думку, аж ніяк не може бути “мода” на перебудову з приводу й без такого або думка європейців щодо державного устрою нашої країни, або посилення на європейський досвід. Відносно “моди” на перебудову. Суспільство — не полігон для випробувань. Будь-які зміни і дорогого коштують, і занадто болісні. Особливо безглузді. Так що сім раз відмір! Стосовно думок європейців. Якщо хто не знає — Старий Світ був завжди далекий від об’єктивного сприйняття реальності... Європейці й донині живуть з міфами та байками про сталінські репресії, у якій прокуратурі тих радянських часів, як ми добре вже знаємо, належала досить зловісна й рокова роль. Причому самі представники ЄС до поринання в суть проблем нашої держави та до об’єктивних досліджень щодо забезпечення правопорядку в українському суспільстві не дуже й охочі. Таке враження, що вони все сприймають лишень заголовками газет, ухиляючись від глибокого аналізу фактів.

Далі. Європейці, на жаль, також не уявляють собі і масштабів посилення криміналізації України, викликаної радикальними змінами в її економічній (перехід до ринкових засад) та політичній (сплеск демократизму аж до його анархічного дна) сферах. Їм та-

кож важко оцінити поглиблення правового нігілізму, зростання агресивності у поведінці, ступінь руйнації політико-правових, соціально-економічних і духовно-культурних засад етнонаціональної стабільності, занепаду моральних цінностей громадянина і суспільства, що є результатом безконтрольного заповнення ідеологічного вакууму кульгом бездумного споживання, егоїзму і насильства. Крім того, наші західні партнери навряд чи знають достатньою мірою особливості української ментальності, нашого буття, національних правових традицій, накопиченого історичного досвіду, духовності й культури. Виходячи з цього, неважко відповісти на запитання: а чи справді європейці, з їхніми глибинною структурою свідомості, правовою культурою, розвиненими інституціями громадянського суспільства та іншими супровідними суспільно-правовими чинниками спроможні давати нам кваліфіковані поради щодо державотворення? Чи справді ці поради, а точніше, вимоги, поліпшать стан зі злочинністю, забезпеченням принципу законності у суспільстві?

Вважаємо, що бажання Європи причепурити всіх нас під один гребінець, нав’язати свої моделі управління не можуть бути підставою реформування ні прокуратури, ні будь-якої іншої системи державних органів! Тим більше, що напроми, в яких нав’язуються реформування прокуратури, передбачають її руйнацію.

Щодо посилення на європейський досвід. Справді, яка нам різниця до того, що в деяких країнах міністр юстиції за посадою є прокурором (Нідерланди, Данія), а у низці держав прокуратура повністю організаційно перебуває в системі судової влади (Франція, Італія, Іспанія, Португалія, Словенія, Хорватія). У “них” і в нас прокурори як інституції збігаються лише за назвою — насправді, це зовсім інші утворення.

Тепер про те, що може бути підставою для реформування. **Справжньою підставою для реформування нашої прокуратури може бути лише безспірність, доведеність, врешті, упевненість широкого загалу громадськості, що саме такі зміни у державному устрої, або зміни до законів, які пропону-**

ються, потенційно здатні зменшити рівень правопорушень в країні, забезпечити високий рівень додержання всіма діючих правових норм і правил! З позицій цього критерію, сподівання на те, що запланована руйнація прокуратури нібито справді здатна забезпечити зменшення кількості правопорушень — ніяк не обгрунтовані.

Отже, потребу суспільства боротися з правопорушеннями ніхто, у тому числі, й європейське співтовариство, ніяк не відмінить. Однак воно може зруйнувати систему, що є засобом протидії правопорушенням, і, тим самим, збільшити їх кількість (як свого часу “наламав дров” пан Ющенко, ліквідувавши ДАІ, що призвело до величезного сплеску дорожніх правопорушень). І це Європа успішно робить.

Прокуратура — один з найдосвідченіших правоохоронних органів, що створювався саме для забезпечення законності шляхом нагляду за дотриманням законів, тому її знищення ніяк не підвищить законність у суспільстві, а навпаки, призведе до ще більшого безладу.

Серед усіх механізмів нагляду (контролю) за додержанням законів: 1) відомчий, 2) судовий і 3) прокурорський — останній є найдієвішим, оскільки має активний характер. Незалежний прокурор (якщо він справді є таким) має за власною ініціативою постійно моніторити стан законності незалежно від рівня посадовців у владі і вживати ефективні заходи у разі порушення закону. Якби прокуратура не була піддана реформуванню за роки незалежності, якби від неї не відщипувалися повноваження, то, можливо, не було б розкрадань у державі в таких масштабах і протягом такого часу; можливо, Крим не був би окупований. Якщо вище керівництво проявляє нерішучість у виданні відповідних наказів, то саме потужна і незалежна прокуратура, що має підпорядковуватися лише Закону, могла б зажадати від військових частин Криму додержання Закону України “Про Статут гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України” в частині застосування вогнепальної зброї під час нападу і т. д. і т. п.

Не секрет, що Росія, атакуючи Україну, захищає ще всіх тих злодіїв і злочинців, які методично грабували нашу країну останніми роками. Крім того, зараз не випадково багато представників регіональної еліти на Сході України намагаються випросити право на подальший грабунок вже “під дахом” Кремля на східноукраїнських територіях. Усе це — нищівні виклики прокуратурі України і, зрозуміло, що вона має бути достатньо потужною, щоб протистояти і внутрішнім злодіям (у народі кажуть, як крали, так і зараз крадуть), і путінській Росії з усією міццю її силових структур.

Особливу актуальність набуває питання забезпечення додержання законів в умовах розгулу тероризму, вимог федералізації. Адже непідконтрольність центральній владі не означає непідконтрольності закону. Прикладом тут є США, де закону однаково ретельно дотримуються і двірник, і президент Сполучених Штатів.

Отже, об’єктивно завдання, що стоять перед прокуратурою, не звужуються, а навпаки, розширюються, стають набагато складнішими і відповідальнішими. Відповідно мають розширюватися і повноваження її органів — “ока государева”. Інакше виникне відома ситуація: “бачить око, а зуб не йме”.

Ще два суперважливі напрями, реалізація яких у діяльності прокуратури (за умови її зміцнення, а не розвалювання) могла б розв’язати, без перебільшення, УСІ ПРОБЛЕМИ нашої держави: уникнути дефолту, іноземних запозичень (у МВФ, у тих чи інших країн — в обмін на втрату суверенітету), стати найбагатшою країною у Європі, а також досягти економіко-соціальних стандартів, що перевищуватимуть рівень розвинених країн.

Виникає питання: ЯК? Відповідаємо. По-перше. Як повідомлялось, Янукович і ряд українських екс-чиновників вивезли в РФ 32 млрд доларів [3]. Прокуратура успішно розслідує і ці й інші злочини. Далі. Відомо, що лише на держзакупівлі Україна втрачає 40 млрд. Не менше, а навіть, і більше, розкрадається через міністерства і відомства, державні адміністрації. Відносно недавно до відповідальності притягнули вищих посадо-

вих осіб Міноборони, МОЗ, Мінсоцполітики, “Нафтогазу”, Укрзалізниці, а також глав деяких обласних і районних державних адміністрацій, мерів та їх заступників. Серед звинувачень, що висувуються, — втрата державою; недоотримання коштів від роздаваних землі, лісів, водних об’єктів — близько 300 млрд на рік і т. д. і т. п. Якщо всі ці грошеві відводи (як правило, закордон, в офшори) об’єднати, одержимо могутній фінансовий потік державних коштів, який, будучи перенаправлений у державний бюджет, дасть змогу збільшити останній, за нашими підрахунками, у 10–12 разів (щорічно). Якщо ж налагодити ще й регулярне повернення того, що викрадено і вивезено, ця цифра подвоюватиметься.

Зрозуміло, що за таких умов ніякі запозичення не знадобляться, зарплати і пенсії можна збільшувати у рази. А цих два завдання — перекриття шляхів розкрадання бюджету і повернення вкраденого — і є завданнями прокуратури, що мають вирішуватися нею у координації з Антикорупційним комітетом. Але ж для цього потрібно не позбавляти органи прокуратури функцій, зокрема, нагляду за законністю, а навпаки, збільшувати повноваження для їх реалізації. Крім того, сьогодні, коли довіра населення¹ до державних правоохоронних органів не перевищує 5 %, просто необхідно приймати рішучі дії для її відновлення. Відновлення довіри населення до прокуратури та інших правоохоронних органів дасть потужне, стрімке зростання довіри до державної влади України в цілому, сприятиме розвитку центробіжних сил, єдності країни, підвищенню її статусу на міжнародній арені тощо.

Зазначимо, що питання щодо залишення за прокуратурою, наприклад, нагляду за дотриманням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство, — особливих заперечень не викликає. Ця функція чи не одноставно вважається найважливішою функцією прокуратури, оскільки основним завданням

прокурорської діяльності є захист конституційних прав і свобод людини і громадянина, який максимально проявляється саме в кримінальному процесі [5]. Водночас прокурорський нагляд (контроль) за здійсненням господарської діяльності у світлі тенденцій децентралізації, дерегуляції та обмеження втручання з боку контролюючих органів — видається недоречним. Пропонується обмежити цей контроль відомчим (залишити його за виконавчою владою) і судовим. Органи прокуратури втручатимуться з метою захисту прав і свобод людини, коли орган виконавчої влади не відреагував на заяву про такий захист. Але це не зовсім правильно. Прокурорський нагляд (контроль) за господарською діяльністю, зважаючи на наявні проблеми в економічній сфері: тінізація економіки, ухиляння від сплати податків, виведення грошей у офшори, монополізм, відсутність конкурентного середовища, рейдерські захоплення тощо — вкрай потрібний. Щоправда, цей нагляд має здійснюватися на якісно іншому рівні, ніж той, що має місце зараз.

Перш ніж переходити до обґрунтування цієї думки, зазначимо, що в господарському законодавстві (ст. 19 Господарського кодексу (ГК) України та Закон України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” від 05.04.2007 р. № 877-V) стосовно господарської діяльності не проводиться чіткого розмежування понять “контроль” і “нагляд”.

Більше того, ні ГК України, ні Закон України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”, ні спеціальне законодавство, ні відомчі акти не містять положень щодо ефективного здійснення зазначеного нагляду (контролю).

Вважаємо, що в основу ефективного здійснення нагляду (контролю) за господарською діяльністю має бути покладено так звану Концепцію загального блага, а за способом здійснення цього нагляду — він повинен мати пруденційний характер.

Під *загальним благом* розумітимемо, за Норбертом Нойгаузом, критерії об’єктивної форми, які потрібно враховувати для налагодження стану або, ще краще, устрою всеза-

¹ Власне довіра — це очікування того, що людина або організація будуть діяти в наших інтересах або не на шкоду нам навіть тоді, коли ми вразливі і не можемо їх проконтролювати [4, 46–50].

гального процвітання, що полегшить кожній людині реалізувати себе у відповідній сфері життя [6]. Щодо економіки, то об'єктом загального блага у народному господарстві є вільна конкуренція на дієздатному ринку, оскільки, як вважається ще з часів Адама Сміта, невидима рука ринку не функціонує само по собі, а потребує руки порядку стражів конкуренції, які б стояли на варті дотримання правил. Ринок як інструмент є продуктивним лише тоді, коли там панує конкуренція. Це і є правопорядок в економічних відносинах! Конкуренція є рушійною силою прогресу і кращого товарозабезпечення всіх учасників ринку. Конкуренція є гарантом свободи споживання, свободи ініціативи та економічної демократії. Крім конкуренції до критеріїв загального блага слід віднести, на нашу думку, критерії морального порядку. Більшість західних установ працюють під девізом "Прибуток вище за все, але вище за прибуток — честь". Цивілізований ринок ґрунтується на довірі, надійності, шляхетності, порядності й солідарності. Більшість українських організацій працює за принципом "Прибуток за будь-яку ціну" [7], що і є суттєвим відхиленням від зазначеного правопорядку.

Саме Концепція загального блага має бути покладена в основу *пруденційного нагляду* за господарською діяльністю. Основна мета такого нагляду полягає у забезпеченні системної стабільності всього економічного сектору, а не лише в запобіганні проблем у діяльності окремих підприємств і організацій, синхронізації заходів впливу на недбайливих підприємців з інтересами розвитку бізнесу в Україні в цілому (виходячи з пріоритетності останніх). Поняття пруденційності щодо нагляду має включати принцип пропорційності (співрозмірності) заходів реагування на правопорушення та уособлювати принципово інше ставлення до об'єкта нагляду за господарською діяльністю. Агресія у відповідних відносинах має поступатися цілям збереження, створення сприятливих умов для подальшого розвитку цієї діяльності. Таким чином, мова повинна йти не про відміну, а про оптимізацію прокурорського нагляду за бізнесом, ви-

ходячи із зазначених критеріїв. Водночас цей нагляд має суттєво зростати при здійсненні зовнішньоекономічної діяльності, особливо при відкритті валютного рахунку в установі банку за межами України господарюючим суб'єктом, особливо коли в його статутному капіталі є частка державного майна. Потрібна жорстка прокурорська реакція на рейдерські захоплення, ухилення від сплати податків (ухід в "тінь"), виведення грошей у офшори тощо.

Підбиваючи підсумки, можна зробити висновок, що нагляд за господарською діяльністю є чи не найскладнішим елементом системи прокурорського нагляду з точки зору розробки певних стандартів і являє собою велику проблему в удосконаленні діяльності прокуратури. На сьогодні система прокурорського нагляду за бізнесом характеризується відсутністю єдиних стандартів у цій сфері. Вона потребує окремої уваги й регламентації, зважаючи на внутрішній стан економіки та євроатлантичні амбіції України.



Література

1. Яценюк А. Прокуратура должна быть лишена функции общего надзора. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://pressorg24.com/news?id=48813>
2. До кінця року в Україні замість губернаторів з'являться префекти. — [Електронний ресурс]. — Режим доступа: <http://www.unian.ua/politics/903404-dokintsya-roku-v-ukrajini-zamist-gubernatoriv-zyavlyatsya-prefekti.html>
3. Янукович и чиновники-беглецы вывезли в Россию \$32 млрд. — ГПУ. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://lb.ua/news/2014/04/28/264715_mahnitskiy.html
4. Тимошенко А. Деловой партнер: доверяй, но проверяй // Консалтинг в Україні. — № 8. — 2009. — С. 46–50.
5. Вигівська Л. В. Загальні засади прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність // Вісн. Акад. адвокатури України. — 2011. — № 3(22). — С. 176–181.
6. Норберт Нойгауз. Цінності Християнської Демократії. — [Електронний ресурс]. — Режим доступа: http://sd.net.ua/2010/02/18/neuhauz_cinnosti_khris-tianskoyi-demokratii.html

7. Бродська О. Ділова етика в українському бізнес-супільстві. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://personal.in.ua/article.php?id=292>

8. Seatzu P. Insurance in Private International Law: A European Perspective. — Oxford, Portland Oregon, 2003. — 237 p.

Висловлено ідеї щодо формування об'єктивно необхідних напрямів офіційної політики у сфері реформування прокуратури. Доводиться, що особлива увага в контексті зазначеного реформування має надаватися вдосконаленню нагляду (контролю) за господарською діяльністю. Запропоновано здійснення цього нагляду на засадах пруденційності.

Подвергается критике официальная политика в сфере реформирования прокуратуры. Доказывается, что особое внимание в контексте указанного реформирования должно уделяться совершенствованию надзора (контроля) за хозяйственной деятельностью. Предложено осуществление этого надзора на основе пруденционности.

Criticized official policy in reforming the prosecutor's office to implement the ideas expressed objectively necessary directions in this process. It is proved that special attention in the context of the reform should be given to improving supervision (control) by economic activity. An exercise of supervision on the basis prudentsiynosti.

Надійшла 17 жовтня 2014 р.