

17. Репецкая А. Л. Угроза международной и национальной безопасности со стороны транснациональной организованной преступности и факторы, способствующие ее развитию // www.actr.org/JER/issue2/3.htm.
18. Теории причисности в современной криминологии и организованная преступность // Иркутский центр по изучению организованной преступности и коррупции // irkcenter.isca.ru/issledovan/transpres/17.htm.

УДК 347.963:346.548

Л. П. Нестерчук

ОСОБЛИВОСТІ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ І ЗАСТОСУВАННЯМ ЗАКОНІВ З ЗАХИСТУ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ

З прийняттям нової Конституції України прокуратура позбавлена загальнонаглядової функції. Але все ж й і сьогодні тема прокурорського нагляду є досить актуальною, особливо у деяких сферах. Контроль і нагляд за виконанням законів — це невід’ємна складова частина державної і громадської діяльності, покликана гарантувати чітке й оперативне функціонування складного механізму управління суспільством.

В останні роки питання, які пов’язані із здійсненням нагляду за додержанням законодавства та організаційної взаємодії прокуратури з контролюючими органами, привертають до себе певну увагу вчених-правознавців. Ці питання знайшли відображення в наукових працях О. Берензона і В. Мелкумова [1, 23], О. Берензона і Ю. Гудковича [2, 45], В. Долежана та І. Марочкина [3, 12] тощо. Останнім часом ці питання в юридичній періодиці України висвітлювали В. Гусаров та М. Руденко [4, 17–19], М. Руденко [5, 30], М. Мичко [6, 78], М. В. Косята [7, 124] та інші. Але слід зазначити, що всі вказані наукові праці направлені, як правило, на розгляд відносин прокуратури з органами виконавчої влади та контролюючими органами взагалі. Наукових праць, які хоча б торкалися проблеми взаємодії прокуратури з контролюючими органами у здійсненні нагляду саме за додержанням законодавства з захисту прав споживачів на сучасному етапі не має. Лише в деяких джерелах згадується про даний напрямок, як про один з нових, що пов’язується з формуванням нових державних органів, які здійснюватимуть контроль за додержанням законів з захисту прав споживачів [8, 161]. Таким чином, на сучасному етапі відсутня концептуальна структура теорії прокурорського нагляду в даній сфері. Тому питання взаємодії прокуратури з органами контролю у сфері здійснення нагляду за додержанням законодавства з захисту прав споживачів сьогодні мають як науково-теоретичний, так і практичний інтерес, що говорить про безумовну актуальність обраної теми наукової статті. В статті зроблена спроба визначення загальних проблем у цій галузі. Важливого характеру тут набувають питання визначення сутності нагляду за додержанням законодавства взагалі та за додержанням законодавства з захисту прав споживача зокрема. Крім того, в статті

дається загальна характеристика взаємовідносин прокуратури з контролюючими органами та, виходячи з цього, аналіз цієї взаємодії у здійсненні нагляду за додержанням законодавства з захисту прав споживачів.

Згідно з розділом II «Перехідні положення» Закону України від 12 липня 2001 р. «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» прокуратура має продовжувати виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів, пов'язану зі здійсненням контролю за додержанням законів. Зазначений розділ продублював п. 9 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України. Актуальним є внесення Законом України № 2222-IV від 08.12.2004 р. змін до ст. 121 у розділ «Прокуратура», яку доповнено п. 5 «нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами».

Отже, насамперед слід зупинитися на співвідношенні понять «контроль» і «нагляд». Найчастіше під контролем розуміють таку систему відносин між органами публічної влади, при якій контролюючий орган може скасовувати акти підконтрольного органу. Нагляд же в цьому випадку — це така система відносин, при якій наглядовий орган може лише звернути увагу піднаглядного органу на його помилку і, як найбільше, призупинити дію цього акта, але скасовувати або виправляти акт повинний сам піднаглядний орган. Є, однак, і інша інтерпретація співвідношення між цими двома термінами: контроль — це перевірка діяльності підконтрольного органу, проведена контролюючим органом або вибірково за власною ініціативою, або по якомусь сигналу, а нагляд — постійне спостереження за діяльністю піднаглядного органу [9, 72]. Деякі автори до самостійних форм державної діяльності відносять не здійснення прокурорського нагляду, а «наглядову» чи «контрольно-наглядову» діяльність. У Декларації про державний суверенітет України вказано, що прокуратура України здійснює нагляд за додержанням законів на території України. Таку ж позицію відстоює і науково обгрунтовує професор О. Р. Михайленко [10, 168].

Принципове значення має вирішення проблеми співвідношення відомчого та позавідомчого контролю з прокурорським наглядом. Йдеться насамперед про такі територіальні контролюючі підрозділи міністерств та відомств, що не входять до складу місцевих державних адміністрацій, як управління і відділи Міністерства внутрішніх справ і Міністерства екології та природних ресурсів України, державних комітетів по земельних ресурсах, у справах захисту прав споживачів, Державної інспекції по контролю за цінами, Фонду державного майна, Державної податкової адміністрації, Головного контрольно-ревізійного управління тощо. Відповідно до ч. 1 ст. 10 Закону «Про прокуратуру» прокуратура визнана головним координатором діяльності по боротьбі зі злочинністю органів внутрішніх справ, служби безпеки, податкової міліції, митної служби та інших правоохоронних органів.

Практика свідчить, що контролюючі органи усіх рівнів допускають численні порушення. За цих умов прокурорський нагляд залишається єдиним

вагомим важелем впливу держави на відносини, що складаються у переважній більшості сфер суспільного життя. Тому крім традиційних підходів до здійснення нагляду за законністю дій контролюючих органів прокурорам треба зосередити увагу на належному виконанні цими органами повноважень, пов'язаних з притягненням юридичних осіб до адміністративно-деліктної відповідальності за негативні наслідки й економічної (підприємницької) діяльності. При наявності даних про вчинення посадовою особою або громадянином правопорушення, за яке встановлена адміністративна або дисциплінарна відповідальність, прокурор виносить відповідно постанову про порушення провадження про адміністративне правопорушення або про порушення дисциплінарного провадження. Невиконання без поважних причин законних вимог прокурора тягне відповідальність, передбачену законом (ст. 8 Закону України «Про прокуратуру»). Якщо в порядку нагляду за додержанням законодавства з захисту прав споживачів встановлюється достатньо даних, які вказують на ознаки злочину в діях посадових осіб або громадян, які порушують законодавство з захисту прав споживачів, прокурор у встановленому законом порядку порушує кримінальну справу шляхом винесення відповідної постанови.

В Україні існують численні органи контролю як загальної, так і спеціальної компетенції, але відсутня єдина концепція державного контролю, яка б знайшла відображення у спеціальному законі. На сьогодні в Україні безсистемно створюється досить значна мережа контролюючих органів як внутрішньовідомчого, так і міжвідомчого характеру [11, 62]. То чи є потреба створювати ще нові органи контролю. Так, на думку М. В. Косюти, потрібно не створювати нові контролюючі органи, а забезпечити належну ефективність вже існуючих контролюючих органів, як це має місце в країнах з усталеною політичною системою і цивілізованою ринковою економікою [7, 34].

Збереження за прокуратурою функції нагляду за додержанням і застосуванням законів законодавець пов'язує з формуванням нових державних органів, що здійснюватимуть контроль за додержанням законів (Уповноважений Верховної ради України з прав людини, Рахункова палата, Державна податкова адміністрація, Антимонопольний комітет, органи виконавчої влади, що забезпечують захист прав споживачів). Вирішення на законодавчому рівні меж цих повноважень, як зазначає В. К. Колпаков, безумовно сприятиме наповненню новим змістом правозахисної діяльності прокуратури, стрижнем якої була й залишається охорона прав і свобод громадян [12, 4]. Захист прав споживачів, нагляд за додержанням законодавства у цій сфері є на сьогодні одним з пріоритетних напрямків прокурорського нагляду в Україні. Нагляд у цій сфері має свої особливості. Насамперед слід зупинитися на предметі нагляду.

Виходячи з положень ст. 19 Закону «Про прокуратуру», загалом предмет нагляду за додержанням та застосуванням законодавства містить забезпечення нагляду за додержанням законів у сфері економічних відносин. Отже, у тому числі у сфері захисту прав споживачів. Саме цей напрямок є одним із важливіших на сучасному етапі у сфері економіки. Межі нагляду за додержанням та застосуванням законодавства з захисту прав споживачів позначені

низкою актів, за додержанням яких здійснюється нагляд, — Конституція та закони України. До предмета прокурорського нагляду за додержанням та застосуванням законодавства з захисту прав споживачів належать Закон України «Про захист прав споживачів» та інші пов'язані з ним нормативні акти, якими регулюються такі права громадян, як право на захист від непередбачених законом обмежень в процесі торговельного та іншого обслуговування, на належну якість товарів народного споживання [7, 149], та акти які розкривають механізм застосування закону і прийняття яких передбачено законом. Наприклад, положення Верховної Ради України «Про порядок тимчасового припинення діяльності підприємств сфери торгівлі, громадського харчування і послуг, які систематично реалізують недоброякісні товари, порушують правила торгівлі та надання послуг, умови зберігання та транспортування товарів», «Про порядок вилучення неякісних товарів, документів та інших предметів, що свідчать про порушення прав споживачів», «Про порядок припинення (заборони) господарюючим суб'єктам відвантаження, реалізації (продажу) і виробництва товарів, виконання робіт і надання послуг, що не відповідають вимогам нормативних документів». Якщо міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж ті, що є в законодавстві України про захист прав споживачів, то на її території застосовуються правила міжнародного договору.

Прокурорський нагляд за додержанням та застосуванням законодавства з захисту прав споживачів повинен характеризуватися неприпустимістю підміни органів відомчого управління та контролю і не заснованого на законі втручання в господарську діяльність підприємств, установ, організацій. У зв'язку з цим прокурор не має права витребувати та одержувати інформацію, яка не має відношення до предмета нагляду, вносити пропозиції, які не направлені на усунення порушень законів, їх причин та умов, що їм сприяють. Не в його компетенції також втручатися у відносини, які врегульовані установчими та іншими документами підприємств, установ та організацій. Прокурорський нагляд за додержанням та застосуванням законодавства з захисту прав споживачів повинен сприяти тому, щоб порушення законодавства в цій сфері були своєчасно та в повному обсязі виявлені в першу чергу органами відомчого управління та контролю. З метою запобігання підміни цих органів прокурор використовує повноваження, передбачені Законом України «Про прокуратуру».

Таким чином, предметом нагляду за додержанням та застосуванням законодавства з захисту прав споживачів повинне бути дотримання норм законодавства в даній сфері всіма відомствами, законодавчими і виконавчими органами суб'єктів України, органами місцевого самоврядування, органами військового керування, органами контролю, їх посадовими особами, органами керування і керівниками комерційних і некомерційних організацій, громадянами, а також відповідність законам і міжнародно-правовим актам видаваних відповідними органами, посадовими особами, керівниками комерційних і некомерційних об'єднань правових актів, що стосуються захисту прав споживачів. При визначенні предмета нагляду за додержанням та застосуванням законодавства з захисту

прав споживачів прокурорів необхідно враховувати, що кожному гарантуються і судовий захист його прав, тобто гарантії, які спрямовані на забезпечення прав і свобод людини і громадянина і становлять струнку внутрішньодержавну систему. Визначаючи межі прокурорського нагляду в досліджуваній галузі, необхідно вказати, що підставою для виконання прокурорами своїх повноважень повинні служити тільки порушення законів, які передбачають право кожного на захист його як споживача, містять основні гарантії їхнього забезпечення, а також порушення норм міжнародного права. Межі нагляду за додержанням та застосуванням законодавства з захисту прав споживачів впливають також з того, яке місце займає прокуратура в механізмі Української держави.

За для здійснення прокурорського нагляду за додержанням законодавства з захисту прав споживачів важливе значення мають засоби його здійснення. Тут необхідно проаналізувати поняття та структуру юридичних засобів прокурорського нагляду по попередженню та припиненню порушень у галузі законодавства з захисту прав споживачів. Для виконання прокурорами покладених на них наглядових завдань загалом та за додержанням та застосуванням законодавства з захисту прав споживачів їм надані необхідні повноваження, які за своїм змістом та призначенням можуть бути поділені на три основні групи: 1. Повноваження по виявленню порушень законів, причин порушень та умов, що їм сприяють. 2. Повноваження, які служать усуненню порушень законів, причин та умов, що їм сприяють. 3. Повноваження по притягненню порушників закону до відповідальності.

Повноваження прокурорів за умов їх повного та правильного застосування забезпечують ефективність нагляду за додержанням та застосуванням законодавства з захисту прав споживачів, своєчасність виявлення порушень закону, причин та умов, що їм сприяють, усунення порушень закону, їх запобігання, притягнення винних до відповідальності. Реалізація прокурором його повноважень у сфері додержання та застосування законодавства з захисту прав споживачів здійснюється у формі відповідних актів. Для запобігання та припинення даних правопорушень застосовують такі правові акти реагування: у формі протесту (ст. 21 Закону України «Про прокуратуру»); припису (ст. 22 Закону); подання (ст. 23 Закону); постанови (ст. 20 Закону): а) обов'язкові для виконання; б) обов'язкові для розгляду.

Наголошуючи на необхідності розширення обсягу повноважень прокурорів по застосуванню засобів реагування, їхньої розмаїтості, що, на думку деяких учених, буде сприяти підвищенню профілактичного впливу прокурорського нагляду, пропонуємо наділити прокурорів, поряд з наявними, також такими повноваженнями: 1) при необхідності оперативного втручання по припиненню й усуненню правопорушень у сфері здійснення прокурорського нагляду за додержанням законодавства з захисту прав споживачів надати прокурорів право застосування такої правової форми реагування, як усна пропозиція про усунення порушень; 2) у випадку порушення прав споживачів надати прокурорів право при необхідності застосовувати і таку форму реагування як письмово попереджати про неприпустимість порушення законів.

До організації діяльності з наглядом за дотриманням законодавства з захисту прав споживачів можна відносити: а) збирання інформації про порушення закону; б) аналіз зібраної інформації; в) планування відповідних заходів, заснованих на оцінці стану законності на піднаглядових об'єктах. Джерелами інформації про порушення закону з захисту прав споживачів можуть бути скарги громадян та юридичних осіб, матеріали засобів масової інформації, відомості органів позавідомчого контролю, матеріали судової практики та ін. Зібрану інформацію слід проаналізувати, виходячи з трьох критеріїв: громадська небезпека порушень закону; вид порушення; розповсюдженість порушень на окремих об'єктах. У результаті цього аналізу прокурор одержує більш точне уявлення про стан додержання законів і може запланувати необхідні заходи. Плани повинні передбачати використання всіх необхідних у даному випадку повноважень. Під час підготовки до перевірки відповідності закону правових актів прокурор повинен враховувати особливості законодавства з захисту прав споживачів, а також компетенцію державних органів, підприємств, установ, організацій, посадових осіб, які здійснюють захист прав споживачів. Слід також враховувати матеріали раніше проведених перевірок з цих питань.

У ході перевірки виконання законів прокурор встановлює: а) факти правопорушень; б) осіб, які винні у правопорушеннях та сприянні ним; в) наслідки правопорушення (розмір заподіяної шкоди, обмеження прав та ін.); г) причини правопорушень та умови, що їм сприяють. Прокурори повинні забезпечувати у першу чергу нагляд за додержанням законів органами контролю, реагувати на факти невиконання ними вимог закону. При перевірках виконання законів в органах, на підприємствах, в установах та в організаціях прокурор з'ясовує причини, з яких порушення закону не були своєчасно виявлені або не були вжиті органами контролю заходи щодо їх запобігання. Висновки прокурора повинні базуватися на фактах, які достовірно та повно встановлюють всі обставини, пов'язані з порушенням законодавства з захисту прав споживачів. Велике значення мають об'єктивність, точність та правдивість фактів, а також принциповість та гострота у постанові питань щодо усунення порушень закону, поновлення порушених прав фізичних та юридичних осіб, притягнення винних до відповідальності. Генеральна прокуратура України звертає увагу прокурорів на необхідність розвитку гласності у наглядовій діяльності. Прокурору слід частіше інформувати населення про наслідки перевірок.

Так, на Одещині систематично провадяться перевірки законності заходів, що їх вживають Центр стандартизації, метрології і сертифікації та інспекція по захисту прав споживачів для недопущення і усунення фактів виготовлення та реалізації недоброякісних товарів, за фактами їхньої бездіяльності вживаються відповідні заходи реагування. Так, перевірками було встановлено, що частина торговельних підприємств та індивідуальних підприємців, реалізовувала продукцію без сертифікації якості, частина її не відповідає санітарним та іншим вимогам, за що винні постановами прокурорів були притягнуті до відповідальності. Ці заходи сприяли активізації діяльності компетентних контролюючих органів [7, 150].

Як важливу складову захисту прав споживачів слід розглянути додержання законодавства про рекламу, передусім Закону України «Про рекламу». Попередження правопорушень у цій сфері становить не лише суто правову, але й важливу політичну й морально-етичну проблему, оскільки успішні спроби деяких підприємницьких структур ввести громадян в оману можуть підірвати віру людей в ринкові реформи. Як відомо, широке використання недобросовісної реклами в державних засобах масової інформації як України, так й інших держав СНД сприяло тому, що чимало громадян виявились ошуканими, довіривши шахраям грошові заощадження та майнові сертифікати. Отже, держава не в змозі зняти з себе як моральну, так і юридичну відповідальність за ці наслідки. Цим і зумовлені заходи до усунення порушень законності у цій сфері, які почали вживати правоохоронні органи, у тому числі прокуратура. Так, генеральною прокуратурою України було поширено досвід прокуратури м. Києва, яка при перевірках у довірчих товариствах встановила, що багато з них діяли без ліцензій, приймали у громадян іноземну валюту та привласнювали її, припускались інших порушень [13]. Аналогічні факти мали місце і в інших областях, в тому числі і на Одещині [7, 151]. Окремі інвестиційні фонди і страхові компанії поширювали рекламу з використанням державної символіки України, із зазначенням точного розміру дивідендів, які мають бути виплачені в майбутньому, з обіцянками і пропозиціями про майбутню ефективність або прибутковість підприємницької діяльності. Досить широкого розповсюдження набули оголошення, в яких громадянам пропонувалися послуги з працевлаштуванням їх за кордоном, аж до найвіддаленіших куточків планети, без будь-якого бажання і можливостей надати реальну допомогу у вирішенні цих питань. Чимало шахраїв було притягнуто до кримінальної відповідальності. За поданням прокуратури місцеві органи влади вжили заходів до впорядкування розміщення рекламних оголошень, ряд осіб притягнуто до адміністративної відповідальності за їх розклеювання у невстановлених місцях.

Література

1. Берензон А. Д., Мелкумов В. Г. Работа прокурора по общему надзору: вопросы общей методики. — М.: Юрид. лит., 1974. — 144 с.
2. Берензон А. Д., Гудкович Ю. Д. Прокурорский надзор за соблюдением законов органами ведомственного контроля и взаимодействие прокуроров с ними при осуществлении общего надзора. — М.: Юрид. лит., 1976. — 230 с.
3. Долежан В. В., Марочкін І. С. Прокурорський нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів органами позавідомчого контролю: Конспект лекцій. — Х., 1994. — 28 с.
4. Гусаров В., Руденко М. Контролюючі органи і прокурорський нагляд // Право України. — 1995. — № 1. — С. 17–19.
5. Руденко М. Співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду (концептуальні зауваження на перехідний період) // Право України. — 1997. — № 5. — С. 29–32.
6. Мичко М. Проблеми взаємовідносин прокуратури з органами державного контролю // Держава і право. — К., 1999. — Вип. 3. — С. 77–93.
7. Косюта В. М. Додержання законів у сфері економіки України: актуальні проблеми прокурорського нагляду: Монографія. — О.: Юрид. л-ра, 2000. — 264 с.
8. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України / За ред. Я. Кондратєва. — К.: Юрінком Інтер, 2002.
9. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. — М., 1995.

10. Михайленко А. Р. Роль прокурорського надзора и ведомственного контроля в обеспечении законности и прав граждан. — К., 1999. — 448 с.
11. Тацій В. Я., Грошевий Ю. Прокуратура в системі поділу влади // Вісник Академії правових наук України. — 1999. — № 1. — С. 61–63.
12. Колпаков В. К. Адміністративне право України. — К.: Юрішком Інтер, 2000.
13. Інформаційний лист від 21 грудня 2006 року № 7/443.

УДК 343.13

А. В. Мурзановська

ПРО ДЕЯКІ АСПЕКТИ КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Відповідальність — найважливіший соціальний інститут, покликаний забезпечити відповідність поведінки людей прийнятим у суспільстві нормам. Юридична відповідальність як її різновид базується на нормах права й служить зміцненню законності в різних сферах громадського життя.

У кримінальному процесі питання про відповідальність набуває особливого значення, оскільки діяльність, що спрямована на повне розкриття злочинів, викриття винних і забезпечення правильного застосування закону для того, щоб кожний, хто вчинив злочин, був притягнутий до відповідальності й жоден невинний не був покараний (ст. 2 УПК), повинна бути строго заснована на законі. У зв'язку із цим у кримінальному процесі на перший план виступає як відповідальність державних органів і посадових осіб, що здійснюють провадження у справі, за дотримання приписів кримінально-процесуального закону, так і інших суб'єктів кримінального судочинства за виконання покладених на них кримінально-процесуальним законом обов'язків.

Науковий інтерес до проблеми процесуальної відповідальності пояснюється прагненням до більш глибокого розуміння кримінально-процесуального права й практичною потребою в тім, щоб його механізм працював ефективніше, а правові приписи виконувалися повною мірою.

Проблема відповідальності у сфері кримінально-процесуальних відносин — дискусійна й ще недостатньо досліджена. Проте окремі аспекти кримінально-процесуальної відповідальності аналізувалися в роботах Л. Б. Алексеевої, В. М. Корнукова, Я. О. Мотовіловкера, И. Л. Петрухіна й ін.

Одними з перших у процесуальній літературі досить обґрунтовані аргументи на користь існування процесуальної відповідальності висунули П. С. Елькінд і Н. А. Чечіна [1, 33–41], концепція яких одержала підтримку й розвиток у юридичній науці.

Так, у монографії З. Ф. Ковриги «Кримінально-процесуальна відповідальність» обґрунтовується існування карно-процесуальної відповідальності як самостійного виду юридичної відповідальності, розкриваються її соціальна сутність, поняття, зміст у позитивному й негативному аспектах, аналізуються