

ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРАТУРИ ПО ПІДТРИМАННЮ ЗАКОННОСТІ В АГРОПРОМИСЛОВОМУ СЕКТОРІ ДЕРЖАВИ

Ознайомлюючись із сучасними публікаціями в пресі, виступами науковців, рішеннями уряду, доходимо висновку, що в умовах сьогодення аграрний сектор країни постійно знаходиться в центрі уваги. Пріоритетним завданням державної політики в цій сфері залишається забезпечення належного рівня законності. Слід зазначити, що втіленню в життя цієї політики присвячена значна кількість наукових праць. Опанувалися проблемою законності в агропромисловому секторі економіки такі вчені: Н.Г. Белов, Ю.Г. Жаріков, В.П. Жушман, М.В. Руденко, А.М. Статівка та ін. Така посилена увага держави і науки до життєдіяльності цього сектора економіки викликана багатьма чинниками. Серед них, наприклад, низька ефективність товарного виробництва й переробки сільськогосподарської продукції, послаблена господарська дисципліна, наявність різноманітних правопорушень. Усе це є наслідком недостатньої уваги прокуратури й органів контролю, що працюють в аграрному комплексі. Та й саме аграрне законодавство не є достатньо ефективним, як правило, в силу його недотримання господарюючими суб'єктами й органами державного управління. Зрозуміло, що цей процес обумовлюється як об'єктивними, так і суб'єктивними моментами. Аналіз опублікованої практики дотримання аграрного законодавства свідчить, що причинами низького рівня законності часто виступають пасивність, непрофесіоналізм, а то й халатність керівників і працівників контролюючих установ.

Наведений опис становища в агропромисловому секторі економіки дозволяє зробити висновок про необхідність опрацювання головних важелів впливу на режим законності у цій царині. Наукові й практичні підходи до розв'язання порушених проблем переконують, що необхідно передусім вдосконалити законодавчу базу, що регламентує агропромисловий сектор, і також створити систему правоохоронного забезпечення аграрного законодавства. Вона має передбачити функціонування крім органів державного управління контрольно-наглядових установ та юридичних служб суб'єктів господарювання. Потребує вдосконалення й наглядова робота прокуратури, що повинна включати тісну співпрацю з контролюючими й керуючими установами, а також безпосередньо законоперевірчу діяльність прокуратури.

Нагальною проблемою сьогодення є чітке визначення ролі прокуратури в правоохоронному механізмі, що діє в агропромисловому комплексі і виступає головним органом по забезпеченню режиму законності. Спонукає до цього й значне поширення правопорушень різних видів. Зазначимо, що останнім часом намітилося позитивне зрушення в діяльності прокуратури в бік активізації роботи контролюючих установ [9, с. 77-79]. Є позитивні приклади співпраці прокуратури з різними інспекціями, задіяними у сфері АПК. Але уважний погляд на таке співробітництво пока-

зує, що часто це відбувається, коли прокуратура сама встановила факт правопорушення, що не є результатом проведення профілактичної діяльності з боку органів контролю. З нашого, погляду, існує потреба не в покращанні роботи контролюючих установ зусиллями прокуратури, а в оздоровленні всієї системи контролю. Викликає потребу концептуальне вирішення проблем контрольно-перевірочного процесу, яке мало б на меті розробку комплексу заходів щодо послаблення тиску причин та умов правопорушень.

Зосередити увагу доцільно на опрацюванні тих чинників, від яких залежить якісна організація контроль-наглядових процедур. Саме фахівці, які працюють в органах контролю, повинні створити належну й дієву систему запобігання правопорушень та усунення їх причини. Не принижуючи ролі прокуратури у підтриманні режиму законності, наголосимо, що її слід розглядати як координуючий центр у системі правоохоронних органів, на що прямо вказано в ст. 10 Закону про прокуратуру. Здійснювати ж повсякденний нагляд за додержанням законодавства – місія в першу чергу контролюючих установ, співробітниками яких є відповідні фахівці. До речі, на допомогу останніх і спирається на практиці прокуратура, коли провадить відповідні перевірки дотримання і правильного застосування законів. Це цілком справедливо, особливо коли йдеться про правозабезпечувальну діяльність прокуратури в аграрному секторі економіки. Уже сам перелік і назви різних контрольно-наглядових інспекцій, що діють у цій царині, вказує на наявність певної специфіки співпраці прокуратури й органів контролю. Вважається, що з урахуванням природи такої правової інституції, якою є прокуратура, в новому Законі про цей державний орган доцільно закріпити, що прокуратура здійснює нагляд за виконанням законодавства. Контроль же за дотриманням і правильним застосуванням законів у повсякденному режимі виконують спеціалізовані контролюючі установи, фахівці яких можуть оцінювати правильність їх використання.

Не можна обійти увагою й те, що в юридичній літературі всі види нагляду й контролю об'єднуються правниками в єдиному понятті – “державний нагляд” [8, с. 65]. Як вбачається, правильніше вважати нагляд і контроль як різні сторони поняття “спостереження”, під час здійснення якого можливе співпадання контролю й нагляду (або навпаки). Зрозуміло, що ми розділяємо названі поняття умовно задля кращого їх розуміння й усвідомлення. У наукових правових джерелах, присвячених проблемам прокурорського нагляду, прийнято вважати, що термін «контроль» ширше терміна «нагляду» [7, с. 13; 10, с. 14]. Погоджуючись з такою думкою, зауважимо, що за загальним правилом контроль дійсно є багатоплановим і стосується не лише законності, у той час як прокурорський нагляд покликаний забезпечувати дотримання і правильне оперування законами. Контроль у широкому смислі слова включає в себе нагляд за виконанням законів як один з елементів останнього. Іншими словами, нагляд може виступати не лише як самостійна функція, а й як складник контролю.

Звідси можливий умовивід, що будь-який державний орган при реалізації контрольних функцій вправі (і зобов'язаний) одночасно виконувати завдання по нагляду за дотриманням законодавства. Отже, функція нагляду за виконанням законів притаманна, по суті, всім без винятку державним органам, а не лише прокуратурі, хоча на долю останньої припадає значна її частина. Кожен орган держави зобов'язаний у межах своєї компетенції слідкувати (спостерігати) за додержанням законодавства у

відповідній сфері суспільних відносин. Але якщо для прокуратури обов'язок і призначення наглядати за дотриманням і правильним застосуванням законів – головна функція, що охоплює всі напрямки її діяльності, то для більшості інших державних інституцій вона є однією з багатьох. Схожість прокурорського нагляду з державними видами нагляду чи контролю не може означати їх тотожність. Прокурорський нагляд суттєво відрізняється від них за своєю природою. Недарма раніше в законодавстві вживався термін “вищий нагляд” за додержанням законів, який правильно вказував на сутність і характер діяльності прокуратури. Верховна влада, приймаючи закони, заінтересована в суворому їх дотриманні всупереч всіляким місцевим чи відомчим впливам (інтересам). Тому вона може здійснювати вищий нагляд за виконанням законів як безпосередньо, так і через спеціальні органи, що створюються нею [6, с. 77].

За часів радянської влади Верховна Рада призначала Генерального прокурора й наділяла його й очолювану ним прокуратуру повноваженнями по нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів. Це був дієвий спосіб забезпечення законності [4, с.15, 16].

Прокурорський нагляд здійснюється поруч з іншими видами нагляду й контролю, він є споріднений з ними. Тут ми не вбачаємо приниження ролі прокуратури в системі забезпечення законності. На прикладі правозабезпечувальної діяльності у царині агропромислового сектора прокуратури й різних державних інспекцій, (як-то, насіннева, по заготівлі та якості продукції, хлібна, ветеринарна, карантинна інспекція та ін.) проглядається єдність зусиль по підтриманню режиму законності. Державне регулювання в аграрному секторі відбувається через систему державних інспекцій і контролю за роботою колективних, державних і приватних товаровиробників. Воно спрямовано на забезпечення повної обізнаності зі станом виробництва, переробки, збереження сільськогосподарської продукції, та перевірку додержання при цьому чинного законодавства. Як бачимо, робота різноманітних інспекцій – важливий компонент у механізмі правозабезпечення, від її синхронної і злагодженої спрямованості головним чином і залежить правопорядок в агропромисловому комплексі держави [2, с. 43-45]. Досягненню цього певною мірою сприяє координуюча наглядова діяльність прокуратури. Роль останньої вбачається у спрямуванні роботи установ контролю в певне правове русло, в активізації їх діяльності, особливо у використанні профілактично-запобіжних заходів. У правовій літературі справедливо відмічається, що правоохоронні відносини виникають раніше за правопорушення. Вони з'являються і в процесі звичайної діяльності державних органів по контролю законності, а також по попередженню правопорушень, які можуть мати місце, якщо не буде вжито заходів охоронного характеру [3, с. 28].

До речі, треба згадати часи, коли цьому певною мірою сприяла правова робота юридичних відділів агропромислових об'єднань (АПО), яка виступала необхідним складником діяльності всіх посадових осіб господарюючих суб'єктів в аграрному секторі. Основними методами впливу на результати діяльності підприємств АПК з боку юридичних служб (АПО) можна назвати: (а) надання допомоги суб'єктам аграрного сектора у прийнятті оптимальних правових рішень в рамках чинного законодавства і (б) самостійну участь у реалізації правових норм в контрольно-наглядовому процесі. Юридична служба АПО, таким чином, була не лише основним володарем правових знань в аграрному секторі, а й деякою мірою головною

відповідальною силою за режим законності. Така служба в тісній співпраці з господарючими суб'єктами й контролюючими установами належним чином наглядала за правопорядком в АПК. Особливістю взаємодії вказаних органів було функціонування ефективною системи обміну інформацією про стан законності й заходи по її забезпеченню й профілактиці правопорушень. Важливим напрямком у цій діяльності була також співпраця з органами прокуратури, яка часто користувалася інформацією й допомогою юридичної служби АПО, де працювали досвідчені фахівці, які провадили постійно інформаційно-роз'яснювальну правову роботу.

З огляду на те, що система органів державного й відомчого контролю є досить різноплановою, організаційно роз'єднаною, роль прокурорського нагляду за її діяльністю повинна зростати. Урахування вказаного чинника відбивається на змінах законодавства і доповненнях до нього. Так, ст. 10 Закону "Про прокуратуру" в новій редакції закріплює за прокуратурою роль координуючої організації в діяльності по боротьбі зі злочинністю. Тепер прокурор вправі скликати координаційні наради, організувати робочі групи, витребувати статистичну та іншу необхідну інформацію.

Розгалуженість мережі органів контролю зумовлена потребою охопити спеціалізованим контролем усі найважливіші галузі управління. Царина діяльності різного роду інспекцій та їх владні повноваження поширюються на ті чи інші об'єкти незалежно від відомчого підпорядкування. Вважаємо, що доцільно розмежувати діяльність прокуратури по організації нагляду за законністю функціонування органів контролю на такі параметри: а) організаційно-координаційний аспект; б) владно-рекомендуючий вплив; в) оперативно-реагуюче втручання; г) наглядово-стримуюче ядро. Перелічені положення, звичайно, є умовними ознаками, що в цілому характеризують суть відносин двох таких важливих складників законності, як діяльність прокуратури (прокурорський нагляд) і робота контролюючих установ. На підтвердження висловлюваної думки доречно навести міркування В.В. Клочкова: "Прокуратура є як би системотворючим ядром державного контролю. Здійснюючи нагляд за виконанням законів і за допомогою контролюючих органів, вона консолідує й активізує їх діяльність, сприяє подоланню місницьких і відомчих впливів на них, очищенню цих органів від недобросовісних і корумпованих чиновників, нейтралізації впливу на них криміналізованих структур" [4, с. 5].

Велике значення, яке відводиться нагляду в його співвідношенні з діяльністю контролюючих установ, викликано, на нашу думку, двома важливими обставинами. По-перше, законодавець ставить прокурорський нагляд на вищій щабель в ієрархії правоохоронних і правозастосовчих організацій. По-друге, природа і предмет охоплюють собою, як би перевірку законності функціонування органів державного й господарюючого управління, контроль підприємств, установ та організацій без урахування їх форм власності, підпорядкованості й приналежності (ст. 1 Закону "Про прокуратуру").

Законодавчий масив, що регламентує правове положення органів контролю, закріплює за ними певні владні повноваження, які вони реалізують при виконанні поставлених перед ними завдань. Це досить широке й компетентне коло повноважень, яке охоплює: а) розробку й затвердження норм і правил, виконання яких покликаний перевіряти орган контролю; б) оперативне втручання у процес господарської діяльності практично без обмежень; в) самостійну організацію і проведення контро-

лю; г) застосування в необхідних випадках заходів адміністративного примусу. Коли йдеться про прокурорський нагляд за законністю дій органів контролю, логічно робити висновок, що його предметом повинні охоплюватися перевірка додержання і правильного застосування законів в роботі контролюючих установ, з одного боку, а з другого – спостереження при цьому за реакцією контролюючого органу на встановлені правопорушення й дії посадових осіб. Реагування на факт правопорушення, виявленого в перебігу контролю, не повинно зводитися лише до застосування адміністративного стягнення чи примусу, бо це завершальний крок контролю. До цього потрібно вжити всіх існуючих засобів профілактики даних правопорушень, здійснити попереджувальний дисциплінарний вплив на посадовців, які допустилися правопорушення, через відповідні вищі керівні органи, яким підпорядкована відповідна посадова особа. Доцільно щоб органи контролю обов'язково вирішували питання про поновлення порушених прав і наведення порядку на перевіреному підприємстві, в організації чи установі. При цьому слід підкреслити, що сам по собі нагляд, спостереження чи контроль, що здійснюються конкретними контролюючими установами не можуть розглядатися як правовий примус. Останній становить, собою систему різноманітних заходів примусового характеру, які відповідно до норм адміністративного та інших галузей права застосовують з метою захисту прав і законних інтересів підприємств, організацій, установ і громадян.

Досліджуючи питання про співвідношення прокурорського нагляду і контролю, постійно маємо на увазі, що обидва вони роблять одну й ту ж справу, слідкуючи за режимом законності, зрозуміло, кожен на своєму рівні. Звичайно, не можна ставити знак рівності між діяльністю прокуратури й органів контролю. Прокурорський нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів – це динамічний вид діяльності, концентруючий свої зусилля лише на дотриманні законів. Він може й повинен бути ефективною гарантією у відстоюванні принципу верховенства закону в правозастосуванні. У системі агропромислового комплексу України за сучасних умов за допомогою засобів прокурорського нагляду можливо інтенсифікувати виконання таких дуже важливих нормативних актів, якими є закони про землю, власність, оренду та ін. [1, с. 222]. Діяльність прокуратури в плані здійснюваного нею нагляду логічно розглядати в певній структурі. Так, вона повинна: (а) бути чітко спрямованою на спостереження за процесом виконання законів; (б) мати дієву попереджувально-виховну спрямованість; (в) активно й рішуче бути налаштованою на своєчасне й повне виявлення правопорушень і їх причин та умов; (г) мати чітко опрацьовану тактику правильного реагування прокурора на правопорушення й застосування актів прокурорської реакції до правопорушників; д) в кінцевому підсумку передбачати поновлення порушених прав і відшкодування заподіяної шкоди з боку правопорушників.

Підсумовувавши викладене, зробимо деякі узагальнення. Взаємодія прокуратури з органами контролю має 3 основні цілі: а) підтримання належного функціонування режиму правозабезпечення; б) запобігання правопорушенням і своєчасне реагування на них; в) упорядкування і зміцнення зв'язків і відносин між прокуратурою й установами контролю. Їх досягнення дозволить установити не лише формальне, а й реальне панування закону в усіх сферах державного життя.

320с. **3. Жариков Ю.Г.** Охрана права землепользования. – М.: Юридлит, 1974. – 134 с. **4. Козлов А.Ф.** Основные этапы развития законодательства о прокуратуре // Вопросы применения нового законодательства о прокуратуре: Сб. науч. ст. – Свердловск: Свердл. юрид. ин-т, 1983. – С. 15, 16. **5. Клочков В.В.** Прокурорский надзор за законностью в деятельности органов государственного контроля в экономике. – М.: Манускрипт, 1996. – 75 с. **6. Ломовский В.Д.** Высший надзор за исполнением законов и его формы // Сов. гос-во и право. – 1982. – №4. – С. 77-81. **7. Николаева Л.А.** Прокуратура и законность в советском государственном управлении. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1978 – 79 с. **8.** Основные теории государства и права: Советское государственное право. – М.: Юрид. лит., 1980. – 265 с. **9. Руденко М.** Контролюючі органи і прокурорський нагляд // Право України. – 1995. – №1. – С. 17-19. **10. Студеникина М.С.** Государственный контроль в сфере управления. – М.: Юрид. лит., 1974. – 157 с.

Надійшла до редакції 31.10.2007 р.