

Список літератури: 1. Брынец В.Д. Судебная власть / Правосудие / Итоги реформ 1992-2003 гг. на Украине. – Харьков: Ксилон, 2004. – 224 с. 2. Конституции государств Европы: В 3-х т. – Т. 3 / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М.: Норма, 2001. – 792 с. 3. Куйбіда Р.О. Реформування правосуддя в Україні: стан і перспективи. – К.: Атіка, 2004. – 288 с. 4. Організація судової влади в Україні: Навч. посібник / За ред. І.Є. Марочкина, Н.В. Сібільової. – Х.: ТОВ «Одісей», 2007. – 328 с. 5. Прилуцький С.В. Судова система Республіки Польща // Бюл. М-ва юстиції України. – 2004. – № 6 (32). – С. 53-64. 6. Про утворення апеляційних господарських судів та затвердження мережі господарських судів України: Указ Президента України від 11.07.2001 р., № 511/2001 // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 28. – С. 24. – Ст. 1243. 7. Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів: Указ Президента України від 16.11.2004 р., № 1417/2004 // Уряд. кур'єр. – 2004. – № 224. 8. Система судоустрою в Румунії та Угорщині / Вісн. програми сприяння парламенту України університету Індіани. – К., 2006. – 45 с. 9. Стефанюк В.С. Судова система України та судова реформа. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 176 с. 10. Судебные системы европейских стран: Справочник / Пер. с фр. Д.И. Васильева и с англ. О.Ю. Кобякова. – М.: Междунар. отношения, 2002. – 336 с. 11. Фіолевський Д.П. Судова влада і правоохоронна система в Україні: Навч. посібник. – К.: Кондор, 2006. – 322 с. 12. Шишкін В.І. Організація судоустрою у світлі вимог ст. 6 Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини // Право України. – 2000. – № 9. – С. 22-27. 13. Шишкін В.І. Судові системи країн світу: Навч. посібник: У 3-х кн. – Кн. 2. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 336 с. 14. Courts Act: Law of Estonia, 19.06.2002. [Електроний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=X30065K4&keel=en&pg=1&rtyp=RT&tyup=X&query=kohtute%2Bseadus>. 15. Par tiesu varu: likums Latvijas Republika ar 15.12.1992. [Електроний ресурс]. – Режим доступу: http://www.at.gov.lv/files/archive/department1/par_tiesu_varu.doc. 16. The Swedish code of judicial procedure. [Електроний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.regeringen.se/content/1/c4/15/40/472970fc.pdf>

Надійшла до редакції 01.04.2009 р.

УДК 343.163

Д.І. Пишньов, канд. юрид. наук, доцент
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків

ВПЛИВ ПРОКУРАТУРИ НА ПРАВОЗАСТОСОВНУ ДІЯЛЬНІСТЬ КОНТРОЛЮЮЧИХ УСТАНОВ В АГРАРНОМУ СЕКТОРІ

В умовах сьогодення з порядку денного не сходять питання, пов'язані з функціонуванням такої специфічної сфери суспільного життя, якою є аграрний сектор еко-

номіки. Знайомлячись із різного роду публікаціями, виступами керівників держави, працівників цього сектора народного господарства, все більше схиляємось

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

до потреби вивчення й вирішення проблеми дієздатності і впливовості аграрного сектора на життя суспільства. Цю позицію поділяють О.І. Гойчук, В.І. Курило й Н. Берлач [Див.: 5, с. 3-5; 3, с. 152-155].

Вважається, що настав час змінити крен з кримінально-правових аспектів зусиль держави в бік поглибленого усвідомлення актуальності продовольчої безпеки країни. Остання, як відомо, забезпечується належним функціонуванням саме аграрного сектора, правильна й чітка робота якого є базою благополуччя держави. Мабуть, з урахуванням цього в аграрно-промисловому секторі передбачено існування комплексу контрольно-наглядових установ.

Аналіз чинного законодавства, що регламентує цей сектор держави, а також сучасного становища в цій царині призводить до висновку про дійсну потребу в наявності мережі органів контролю і спостереження за технологічним циклом сільськогосподарського виробництва. Держава вкладає в цей сектор економіки великі кошти, а віддача не завжди є адекватною. Дискусії, що точаться навколо агропромислового комплексу, вказують на нагальну проблему системного підходу до формування механізму як законодавчого регулювання діяльності цієї сфери економіки, так і розвитку сільськогосподарського виробництва й удосконалення дієвості контрольно-на-

глядових установ. Указані 3 складники є необхідними атрибутами державного управління цим сектором економіки. Тільки системний підхід дозволить належним чином опрацювати питання реструктуризації сільськогосподарських підприємств, землі, водних ресурсів, охорони довкілля. Як свідчить світова практика, аграрний сектор економіки займає досить важливе місце в житті держави. Звідси й така увага до регулювання процесів, що відбувається в цій царині. Як вважає О.М. Шинкаренко, без втручання держави у функціонування сільськогосподарської сфери, її промисловий сектор, тобто в процес переробки сільхозпродукції, марно чекати позитиву [17, с. 22-25]. Тільки цілісна система правового моніторингу стану та якості управління агропромисловим сектором, контроль за його технологічним процесом здатні досягти успіху в дотриманні режиму законності.

До речі, слід звернути увагу на те, що новий тип соціально-економічних відносин в аграрній сфері викликав багато змін у відносинах власності, з урахуванням і на базі яких повинна розроблятися правова модель функціонування аграрно-промислового сектора економіки. Ця модель дозволить нейтралізувати негативні (небезпечні) явища в останньому. Уже за сучасних умов, як показують кримінологічні дослідження, спостеріга-

ються явища кримінального характеру в складній різноманітній діяльності агропромислового комплексу [8, с. 26-30]. Тому без належної корекції він буде еволюціонувати в бік переділу власності, що зумовлено тяжким фінансовим становищем сільськогосподарських підприємств, високим ступенем банкрутства, концентрацією й реструктуризацією приватного й пайового капіталу.

Політика державного регулювання економіки, як правило, становить собою комплекс взаємопов'язаних заходів, що забезпечують життєздатність держави, допомагають підтримувати правопорядок і включають у себе економічні й адміністративні засоби впливу [Див.: 11, с. 15-17].

Залишаючи осторонь суто економічні проблеми державного регулювання, зосередимо увагу на правових, які дозволяють визначити законодавство як підвалини правопорядку, а контроль за його виконанням (дотриманням) – як завдання особливої важливості для будь-якої економічної системи. Такий контроль потрібно розглядати як спостереження за тією чи іншою діяльністю в аспекті відповідності її завданням і цілям законів. У разі виявлення фактів недодержання їх, слід вжити відповідних заходів корекції, щоб поновити порушення прав і притягти винних до юридичної відповідальності. Цікаво підкреслити, що,

існуючи в системі агропромислового комплексу, контрольно-наглядові органи вправі притягати правопорушників до адміністративної, дисциплінарної, матеріальної або кримінальної відповідальності. Це говорить про досить різноманітний охоронний механізм, покликаний забезпечувати правопорядок. Але нова економічна реальність свідчить про те, що система державного, відомчого й позавідомчого контролю відрізняється розрізненістю, спонтанністю роботи, мало запобігає правопорушенням, а тому є малоефективною [Див.: 7, с. 35-38; 9].

Як вбачається, здійснення державою регуляторної функції має одночасно спрямовуватись на досягнення триаспектної мети: (а) забезпечити вплив на всі ділянки суспільного життя, що потребують пильної уваги; (б) виключити дублювання в роботі різних ланок охоронного механізму; (в) закріпити за певним органом координаційні повноваження для забезпечення ефективної взаємодії правоохоронної системи. До цього слід додати, що такий координаційний центр повинен мати ширші повноваження, ніж координовані ним органи. За сучасних умов проглядається тенденція деякої обмеженості комерційною таємницею дій контролюючих установ, що, як підкреслюють науковці, не є позитивом для такого центру. А так воно і є в дійсності, коли йдеться про

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

прокуратуру, на яку законодавець поклав місію координатора дій правоохоронних органів (ст. 10 Закону «Про прокуратуру») (далі – Закон) [14] [Див.: 6, с. 56-61; 10, с. 59-62]. При цьому прокуратура, будучи органом, що здійснює вищий нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів (а це впливає з аналізу її повноважень), наділена правом доступу до документів, які містять комерційну або конфіденційну інформацію (ст. 20 Закону) [Див.: 1, с. 19, 20].

Поділяючи думку про необхідність збереження за прокуратурою ролі координатора в правоохоронному механізмі держави, наведемо міркування щодо її впливу на режим законності у сфері агропромислового сектора економіки. Та обставина, що її роль є дуже важливою в цій діяльності, не викликає сумніву. Аналіз опублікованої прокурорської практики й контролюючих установ – наче свідчення правильності законодавчого закріплення за прокуратурою координаційної ролі. До того ж, у названій царині тісно поєднуються сільськогосподарське виробництво і промислова його переробка, зберігання тощо.

Такий симбіоз, природно, виглядає складним суспільним явищем. Великий і різноманітний масив законодавства, що регламентує діяльність його складників, наявність різнорідних контролюю-

чих органів притягають пильну увагу з боку прокуратури. Це логічно, справедливо й об'єктивно необхідно [15, с. 36, 37; 2]. У умовах сьогодення лише за наявності кваліфікованої взаємодії прокуратури з усіма установами контролю й нагляду, які працюють в агропромисловому комплексі, а також чітко опрацьованої тактики координації спільних зусиль існує можливість підтримувати правопорядок у цій сфері [16, с. 32-36].

Уникаючи загальновідомих висловлювань щодо цієї проблеми, неведемо міркування, які, як вбачається, допоможуть розкрити деякі аспекти багатогранної діяльності прокуратури по перевірці дотримання і правильного застосування законів в розглядуваному секторі держави. Відправним моментом вважаємо за доцільне окреслити основні параметри організації прокурорської діяльності в даній царині. Саме такий шлях сприятиме її ефективності й результативності. Насамперед доречно чітко визначитися з колом контролюючих установ, які функціонують у досліджуваній сфері. Слід підкреслити, що господарська діяльність у галузі агропромисловості в цілому й на конкретних її ділянках, зокрема, перевіряється значною кількістю досить різноманітних установ. Не є секретом, що не всі з них знаходяться в полі зору прокурора і їх

можливості, як правило, не враховуються. На тих ланках технологічного процесу агропромислового комплексу, які вони повинні контролювати, можуть спостерігатися порушення законів. Тому володіння прокуратурою повною інформацією про існуючі контрольні органи є запорукою належної її роботи в цьому напрямку.

Звідси проглядаються такі організаційні аспекти діяльності прокуратури в досліджуваній сфері економіки: (1) чітке визначення кола контролюючих установ, які працюють в агропромисловому комплексі; (2) з'ясування напрямків їх роботи й можливостей з метою запобігання й виявлення правопорушень; (3) ознайомлення з їх кадровим і правовим потенціалом, вивченням методики й тактики їх діяльності, з наявністю плановості й цілеспрямованості їх контрольної-спостережної роботи. Урахування прокуратурою наведених положень, на наше переконання, піде лише на користь її діяльності й дозволить скласти чітку картину контрольної-спостережного процесу, виявити його слабкі місця. А це, у свою чергу, позитивно відіб'ється на організації й проведенні прокурорсько-наглядової роботи цього органу.

Спираючись на отриману інформацію, прокурор краще підготується до проведення перевірок дотримання і правильного застосування законів у будь-якій царині.

Тактика прокурорських перевірок спиратиметься на вирішення наступних питань: а) кого з контролюючих установ залучити до співпраці, б) на допомогу яких фахівців доречно розраховувати, в) звідки доцільно передусім отримати потрібну інформацію, г) яким чином провадити перевірку режиму законності – комісійно (фахівці різних контролюючих установ) чи кожен орган самостійно, а вже потім спільно обговорити результати роботи.

Зауважимо, що, коли прокурор знайомиться з постановкою контрольної-спостережної роботи, логічно висвітлити весь її спектр. Це дозволить його отримати або інформацію про наявність плановості цього процесу, або ж, навпаки, виявити її спонтанність і нерегулярність, що свідчатиме про її малоефективність і необ'єктивність. Зрозуміло, що така картина режиму законності має хвилювати прокурора, спонукати його звертатись до відповідних централізованих органів державного керівництва роботою контролюючих установ [Див.: 4, с. 22-26; 12, с. 82-84]. За потреби він може акцентувати на цьому увагу підрозділів контрольної-ревізійного управління, державної податкової адміністрації, Міністерства фінансів, Міністерства внутрішніх справ, банків тощо (ст. 10 Закону).

Агропромисловий комплекс

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

– досить колоритна сфера держави, яка потребує комплексного підходу і складної, різноманітної співпраці контрольно-наглядових установ, взаємоузгодженості їх дій. Як свідчить опублікована прокурорська практика, при вивченні її на регіональному рівні лише завдяки спрямовуючій і скеровуючій ролі прокуратури вдається реально вплинути на режим законності. Прокуратура залишається стрижнем правоохоронної роботи в агропромі. Мобілізуючи зусилля установ контролю і спостереження, вона тим самим досягає вирішення завдань, закріплених у ст. 4 Закону.

Відхилень від додержання і правильного застосування законів в агропромі, фактів неналежного спостереження з боку контролюючих органів на практиці досить багато. Це певною мірою вказує на низьку активність прокуратури, яка часто тривалий час очікує на надходження негативної інформації, не вдаючись до запобіжних кроків. Відсутність у її роботі наступальності, дієвості пов'язана як з об'єктивними, так і з суб'єктивними обставинами. Прокуророві доводиться орієнтуватись у значному масиві законодавства, що весь час удосконалюється, прослідковувати процеси реформування контрольно-спостережного механізму, зміни в процедурі державного й відомчого керівництва в галузі агропрому та ін. [13, с. 95-97].

На практиці робота по перевірці правопорядку в цій царині, як правило, покладається на помічників прокурора, які зазвичай мають незначний досвід і слабкі уявлення про колорит технологічного процесу в агропромі, про його кримінологічність. Щоб діяльність прокуратури відповідала вимогам Закону потрібно добре розумітися на досить складній системі заходів переконання, примусу, організаційних, правових та інших форм впливу на учасників сфери агропрому. Але при всьому розмаїтті цих форм їм повинна бути притаманна одна загальна риса – спільність профілактично-запобіжної роботи, яка виключає дублювання і спонтанність. Ось тут і виходить на перше місце координуюча роль прокуратури (ст. 10 Закону).

Така злагоджена робота прокуратури з органами державного управління й контрольно-спостережними установами має здійснюватися шляхом: (а) ознайомлення з загальним станом правопорядку в цій царині; (б) вивчення кола державних установ, які керують процесами життєдіяльності в агрокомплексі; (в) окреслення кола контрольно-спостережних підрозділів; (г) установлення ділових контактів з відповідними посадовими особами; (д) проведення спільних нарад з усіма суб'єктами, причетними до механізму підтримання законності.

Кожен з перелічених парамет-

рів, звичайно, має свою змістовну конкретику, що відбивається на роботі прокуратури. У той же час усі перелічені етапи виступають основними передумовами ефективності її діяльності. Якщо ж вона буде цілеспрямовано, повсякденно прослідкувати правопорядок в агропромi, контактувати з відповідними посадовими особами, це призведе до позитивних наслідків. Така скеровуюча роль прокуратури створить умови для: (а) належної роботи правоохоронному механізму, (б) співпраці за-

діяних у ньому суб'єктів, (в) усунення негативних моментів при співробітництві правоохоронців та органів державного управління, (г) об'єднання зусиль для профілактики й запобігання правопорушенням, (д) правильного реагування прокуратури на факти недодержання або неправильного застосування законів. А щоб правильно реагувати на суспільні процеси, треба володіти інформацією, контактувати з заінтересованими органами, своєчасно впливати на суб'єктів взаємодії.

Список літератури: 1. Амирбеков К. Статус прокурора в координационной деятельности // Законность. – 2005. – № 10. – С. 19, 20. 2. Берензон А.Д., Гудкович Ю.Д., Демиденко Н.К. Прокурорський надзор за исполнением законов в Агропроме: Учеб. пособие. – М.: Агропромиздат. – 1988. – 100 с. 3. Берлач Н. Стан розвитку сільського господарства та необхідність удосконалення законодавчого регулювання АПК // Підпр-во, госп-во і право. – 2008. – № 7. – С. 152-155. 4. Гаєвська О.Б. Співвідношення управління і самоуправління // Статистика України. – 2003. – № 1. – С. 22-26. 5. Гойчук О.І., Курило В.І. Продовольча безпека та необхідність її правового забезпечення // Адвокат. – 2006. – № 3. – С. 3-5. 6. Горпенюк А., Темніков О. Координаційна роль органів прокуратури в діяльності правоохоронних органів щодо боротьби зі злочинністю // Вісн. прокуратури. – 2009. – № 2. – С. 56-61. 7. Гречанюк С. Сущність управленческих технологій в правоохранительной сфере // Підпр-во, госп-во і право. – 2009. – № 3. – С. 35-38. 8. Кальман О.Г. Наукове забезпечення функціонування системи попередження економічної злочинності // Юрист України. – 2004. – № 3. – С. 26-30. 9. Коробов В.Б. Социальные технологии и государственное управление. – М.: Изд-во МГУ, 2007. – 222 с. 10. Косюта М. Україні потрібна сильна прокуратура // Юрид. вісн. – 1999. – № 3. – С. 59-62. 11. Кравцова Т.М. Концептуальні засади правового забезпечення державного регулювання в сфері господарської діяльності // Наше право. – 2003. – № 3. – С. 15-17. 12. Малюга В. Взаємовідносини прокуратури з іншими органами держави // Рад. право. – 2002. – № 12. – С. 82-84. 13. Полович Є. Удосконалення правового регулювання взаємодії органів прокуратури з органами державної влади – потреба сьогодення // Вісн. Нац. акад. прокуратури України. – 2008. – № 2. – С. 95-97. 14. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 р., № 1789-12 // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793. 15. Сухонос В. Прокурорський нагляд в агропромисловому комплексі // Рад. право. – 1985. – № 9. – С. 36-37. 16. Труш І. Упорядкування механізму проведення перевірок суб'єктів підприємницької діяльності контролюючими органами // Право України. – 2002. – № 4. – С. 32-36. 17. Шинкаренко О.М. Методичні основи аналізу економічних взаємовідносин в молокопродуктивному підкомплексі // Економіка, фінанси, право. – 2008. – № 7. – С. 22-25.

Надійшла до редакції 01.04.2009 р.