



Д. І. Пишньов*

СПІВВІДНОШЕННЯ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ ТА ДІЯЛЬНОСТІ КОНТРОЛЮЮЧИХ ОРГАНІВ (НА ПРИКЛАДІ АГРАРНОГО СЕКТОРА)

Вирішення питань щодо послідовної на неухильній реалізації конституційної засади законності зумовлює потребу постійного вдосконалення правових гарантій прав суб'єктів господарювання та, одночасно, забезпечення інтересів держави у відповідних сферах економіки. Варто підкреслити наявність посиленої уваги до аграрного сектора з боку вищих органів державної влади нашої держави, одним зі свідчень якої є прийняття низки нормативних актів, які покликані регулювати суспільні відносини у цій сфері. Зокрема, Верховною Радою України прийнято закони “Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві”¹, “Про стимулювання розвитку вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу”², “Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року”³ і інші. Президентом та урядом також прийнято низку правових актів у цій сфері. Це, зокрема, “Концепція продовольчого забезпечення та якості харчування населення”⁴, “Про стан агропромислового комплексу та заходи щодо забезпечення продовольчої безпеки”⁵, “Комплексна програма підтримки розвитку українського села на 2006-2010 рр.”⁶ тощо.

Для нормативних актів, прийнятих в сфері аграрної політики, на сучасному етапі характерні наділення господарських організацій, приватних підприємств рядом нових прав в області планування діяльності в майновій сфері, що забезпечує їм господарську самостійність і власну ініціативу. Варто відзначити більш чітке розмежування компетенції органів управління з правами і обов'язками суб'єктів господарювання, встановлення порядку і строків реалізації управлінських функцій. Саме таким чином переслідується ціль цих нормативних актів — укріпити правопорядок в даній сфері економіки, забезпечити законність у відносинах аграрників з органами управління, до яких відносяться і установи контролю⁷. Це в свою чергу повинно створити оптимальні умови для підвищення ефективності сільськогосподарського виробництва, успішної господарської діяльності суб'єктів агропрому. Господарська самостійність підприємств аграрного сектору, здійснення ними своїх прав, прояв ініціативи в значній мірі залежить від додержання існуючого порядку управління в цій сфері, від неухильного дотримання принципу законності. Режим законності у всіх сферах економіки, як відомо, означає суворе

© Пишньов Д. І., 2007

* Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого (м. Харків), кандидат юридичних наук, доцент

¹ Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві: Закон УРСР від 17.10.1990 р. // ВВР УРСР. — 1990. — № 45. — Ст. 602.

² Про стимулювання розвитку вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу: Закон України від 07.02.2002 р. // ОВУ. — 2002. — № 10. — Ст. 443.

³ Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року: Закон України від 18.10.2005 р. // ОВУ. — 2005. — № 45. — Ст. 2826.

⁴ Про затвердження Концепції поліпшення продовольчого забезпечення та якості харчування населення: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.05.2004 р. // ОВУ. — 2004. — № 21. — Ст. 1449.

⁵ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 9 грудня 2005 року “Про стан агропромислового комплексу та заходи щодо забезпечення продовольчої безпеки України”: Указ Президента від 28.12.2005 р. // ОВУ. — 2005. — № 52. — Ст. 3268.

⁶ Про схвалення Концепції Комплексної програми підтримки розвитку українського села на 2006-2010 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.10.2005 р. // ОВУ. — 2005. — № 52. — Ст. 3339.

⁷ Таланкина Э. В. Управление государственной собственностью. — СПб: Юрид. центр Пресс, 2002. — 453 с.



виконання законів всіма органами держави, державними і громадськими організаціями, невтручання органів управління в законну діяльність господарюючих суб'єктів, недопущення обмеження їх самостійності і самоврядності.

Навряд чи можна заперечувати тезу, що наявність певних нормативних актів сама по собі не призводить до автоматичного їх виконання. Тому в державі існує державний правоохоронний механізм, у який входить апарат, здатний примушувати до дотримання норм права. Правоохоронний механізм розглядається як система інституціонально-правових засобів, на підставі і в рамках яких забезпечується виховно-примусове підтримання державного порядку⁸. Та частина державного апарату, яка постійно зайнята підзаконним примусовим і пов'язаним з ним контрольно-наглядним і профілактичним регулюванням, отримала назву правоохоронних органів, перше місце серед яких логічно відведено прокуратурі (ст. 1 Закону “Про прокуратуру”). Разом із тим, правозастосовчі функції виконують і інші організації, що природно включаються в правоохоронний механізм. Останні, поряд із такими органами, як, наприклад, прокуратура складають організаційно-структурний бік правоохоронного механізму. Чітке визначення кожного виду правоохоронного механізму — основа і резерв подальшого вдосконалення законодавства, всієї правоохоронної діяльності на сучасному етапі. Не є винятком і діяльність цих органів у сфері агропромислового комплексу. За такої ситуації цілком закономірно постає питання щодо співвідношення наглядової діяльності прокуратури та діяльності контролюючих суб'єктів. Принагідно зазначимо, що діяльність останніх викликає чимало нарікань як з боку вищого керівництва держави, так і з боку засобів масової інформації, політичних партій, громадських організацій. Тому видаються актуальними пошуки ефективних шляхів її оптимізації. Одним з можливих засобів покращення як контрольної діяльності, так і наглядової діяльності прокуратури є вирішення питань щодо їх співвідношення та взаємодії.

У радянській та сучасній українській літературі можна зустріти чимало спроб дати визначення і розмежувати поняття “контроль” та “нагляд”. Зокрема, дослідженню означеної проблематики присвятили свої праці О. Андрійко, В. Бессарабов, К. Бурмістров, А. Голіченков, В. Мелкумов, М. Шалумов та багато інших. Рамки даного дослідження не дозволяють повною мірою висвітлити цю складну проблему, тому звернемо увагу на найбільш цінні, на нашу думку, пропозиції науковців. Так, М. С. Шалумов констатує, що вирішення даної проблеми має принципове значення не лише і не стільки для теорії, як для практичної реалізації прокурорських функцій, оскільки дозволить, по-перше, спираючись на результати дослідження питання про місце прокуратури у державному механізмі, відділити прокурорську діяльність від інших видів державної діяльності, і, зокрема такої, як контрольна, показати їх співвідношення, роль у забезпеченні законності і на цій підставі правильно побудувати взаємовідносини прокуратури з піднаглядними органами та організаціями⁹. З таким твердженням є сенс повністю погодитися.

Забезпечення ефективності прокурорського нагляду за виконанням законів у тісній взаємодії з установами державного і відомчого контролю виступає одним з актуальних завдань зміцнення правопорядку в державі в цілому і в окремих сферах суспільного життя. М. Руденко як недолік розглядає той факт, що прокурорський нагляд за виконанням законів органами державного управління

⁸ Алексеев С. С. Общая теория права. — В 2 т. — М.: Юрид.лит., 1982. — Т. 2. — С. 9-24.

⁹ Шалумов М. С. Прокурорский надзор и государственньй контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности // Государство и право. — 1999. — № 1. — С. 79-85.



і контролю не зведено у ранг самостійної і обов'язкової роботи, не зараховано до основних напрямків прокурорської діяльності. Управління (відділи) Генеральної прокуратури, обласних прокуратур, прокурори на місцях рідко вдаються до предметного принципу організації роботи, виділяючи як самостійний напрямок нагляд за виконанням законів контролюючими органами, з покладенням персональної відповідальності за організацію цієї роботи на конкретних працівників. Не приділяє цьому уваги і теорія прокурорського нагляду¹⁰.

У сучасних умовах наглядова діяльність прокуратури повинна бути спрямована на підвищення і активізацію роботи контролюючих установ, яка повсякденно пов'язана з перевіркою дотримання господарюючими суб'єктами умов їх функціонування. Особливо з боку прокуратури акцент щодо роботи органів контролю повинен звертатися не на пошук правопорушень, а саме на профілактично-попереджувальну діяльність. В умовах сьогодення дотримання законів, що регулюють конкретні механізми реалізації економічної реформи, перехід до ринкових відносин, охорону прав громадян є особливою цінністю. Великою мірою виконання цього завдання залежить від наступальності, дієвості контролюючих установ. Мережа розгалужених органів контролю в державі є одним із стримуючих правопорушення важелів, одним із суттєвих ланок, які здатні стабілізувати правопорядок і забезпечити нормальне функціонування господарюючого механізму суспільства. Для цього у них є певні можливості і засоби впливу. Важливість, цінність діяльності контролюючих органів задля забезпечення законності поставили на порядок денний необхідність розвитку нової тенденції розподілу влади. Поступово і неухильно пробивається до життя нова гілка влади — контрольна¹¹.

Враховуючи те, що система органів державного і відомчого контролю є досить різноплановою, організаційно роз'єднаною, повинна зростати роль прокурорського нагляду за роботою цієї системи. Врахування вказаного фактора відбивається у змінах і доповненнях законодавства. Так, ст. 10 Закону "Про прокуратуру" в новій редакції закріплює за прокуратурою роль координуючої організації у діяльності по боротьбі зі злочинністю. Тепер прокурор вправі скликати координаційні наради, організувати робочі групи, витребувати статистичну та іншу необхідну інформацію. Разом з тим вважаємо доцільним у майбутньому на законодавчому рівні вирішити питання щодо повноважень прокуратури по організації взаємодії саме контролюючих органів по окремих найбільш важливих сферах діяльності, в тому числі — в аграрному секторі.

Розгалуженість мережі органів контролю пояснюється необхідністю охопити спеціалізованим контролем всі найбільш важливі галузі управління. Сфера діяльності різного роду інспекцій і їх владні повноваження розповсюджуються на ті чи інші об'єкти незалежно від відомчого підпорядкування. Доцільно розкласти 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.

Вище перелічені положення зрозуміло є умовними рисами, що в цілому характеризують суть відносин двох важливих складових законності: діяльність

¹⁰ Руденко Н. В. Соотношение прокурорского надзора и государственного контроля // Проблемы развития прокуратуры Украины в условиях становления демократической правовой державы. — Ген. прокуратура Украины: Материали наук.-практ. конф. — К., 1996. — С. 41-45.

¹¹ Чиркин В. Е. Контрольная власть // Государство и право. — 1993. — № 4. — С. 13.; Даев В. Т., Маршунов М. Н. Основы теории прокурорского надзора. — Л.: ЛГУ, 1990. — 135 с.; Ломовский В. Д. О соотношении прокурорского надзора и ведомственного контроля в обеспечении законности-правосудия (совершенствование правовых основ уголовного судопроизводства) // Сб. научн. трудов. — Ярославль, 1988. — С. 88-94.



прокуратури (прокурорський нагляд) і роботу контролюючих установ. На підтвердження вказаної думки доречно навести міркування В. В. Ключкова, який вказує, що прокуратура є ніби системоутворюючим ядром державного контролю. Здійснюючи нагляд за виконанням законів контролюючими органами, вона консолідує і 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.

Велике значення, яке відводиться нагляду у його співвідношенні з контрольною діяльністю контролюючих установ, викликано, на наш погляд, двома важливими обставинами. По-перше, законодавець ставить прокурорський нагляд на вищій щабель в ієрархії правоохоронних і правозастосовних організацій, хоча сам термін “вищий нагляд” і виключено із законодавства. По-друге, природа і предмет прокурорського нагляду охоплюють собою “перевірку” законності функціонування органів державного і господарюючого управління та контролю підприємств, установ і організацій незалежно від їх форм власності, підпорядкованості та приналежності (ст. 1 Закону “Про прокуратуру”).

Законодавчий масив, що регламентує правове положення органів контролю, закріплює за ними певні владні повноваження, які вони реалізують в ході виконання поставлених перед ними завдань. Це досить широке і компетентне коло повноважень. До останніх належать:

а) розробка і затвердження норм і правил, виконання яких призваний перевіряти орган контролю;

б) оперативне втручання у процес господарської діяльності, практично без обмежень;

в) самостійна організація і проведення контролю;

г) застосування у необхідних випадках заходів адміністративного примусу.

Коли йде мова про прокурорський нагляд за законністю дій органів контролю, логічно робити висновок, що предметом цього нагляду повинна охоплюватися перевірка додержання і правильного застосування законів в роботі контролюючих установ з одного боку. З другого, спостереження за реакцією контролюючого органу на встановлені правопорушення та дії посадових осіб при цьому. Реагування на факт правопорушення, що виявлено у ході контролю не повинно зводитися лише до застосування адміністративного стягнення чи примусу, це останній крок контролю. До цього потрібно вжити всіх доречних засобів профілактики даних правопорушень, здійснити попереджувальний дисциплінарний вплив на посадових осіб, що допустили правопорушення, через відповідні вищі керівні органи, яким підпорядкована посадова особа. І останнє, 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, які здійснюються конкретними контролюючими органами не можуть розглядатися як правовий примус. Останній є системою різноманітних заходів примусового характеру, які у відповідності з нормами адміністративного і інших галузей права, застосуються 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 як перший так і другий в аксіомі роблять одну справу, слідкують за режимом законності, зрозуміло, кожен на своєму рівні. Природно, що не можна ставити знак рівності в діяльності прокуратури і органів контролю. Прокурорський нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів — це динамічний вид діяльності, що концентрує свої зусилля лише на дотриманні законів. Він може і повинен бути ефективною гарантією у відстоюванні принципу верховенства закону у правозастосуванні. В системі агропромислового



комплексу України в сучасних умовах за допомогою засобів прокурорського нагляду можливо інтенсифікувати виконання таких дуже важливих нормативних актів, якими є закони про землю, власність, оренду і інші. Діяльність прокуратури логічно в плані здійснюваного нею нагляду розглядати в такій структурі:

а) вона повинна бути чітко спрямована на спостереження за процесом законотворення;

б) носити дієву попереджувально-виховну спрямованість;

в) активно і рішуче бути налаштованою на своєчасне і повне виявлення правопорушень і їх причин та умов;

г) мати чітко опрацьовану тактику правильного реагування прокурора на правопорушення та застосування актів прокурорської реакції до правопорушників;

д) весь арсенал прокурорського нагляду повинен в останньому підсумку передбачати поновлення порушених прав і відшкодування заподіяної шкоди з боку правопорушників.

Якщо спробувати розкрити складові нагляду, то потрібно почати з того, що наглядова функція прокуратури характеризується двома головними обставинами. Перша — це координація прокуратурою роботи органів контролю та правоохоронних установ. Друга — це взаємодія в процесі прокурорських перевірок зі спеціалістами контролюючих органів. Здійснюючи нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів, прокуратура зобов'язана своєю діяльністю сприяти формуванню режиму законотворення, природно притаманного правовій державі. Для цього вона наділена необхідними повноваженнями і законодавцем створено належні умови для її функціонування. Спираючись на можливості координації і взаємодії, прокуратура тим самим активізує роботу органів контролю, спрямовує їх на повну реалізацію засобів контролю, використання останніми належним чином всього контрольного арсеналу. Як відомо, "... контроль за своєю сутністю є одним з основних важелів управління розвитком суспільства, ефективним засобом, що чинить величезний вплив на успішний розвиток всього суспільного виробництва, науки і культури"¹².

У державно-правовій і економічній літературі достатньо глибоко опрацьована сутність контролю в державному механізмі і зміст діяльності державних інспекцій в сфері державного управління. Дослідження співвідношення прокурорського нагляду і державного (відомчого) контролю актуально у зв'язку з тим, що по багатьох напрямках діяльність даних органів на практиці тісно переплітається. Ознайомлення з параметрами цього співвідношення дозволяє з теоретичних позицій дослідити специфіку прокурорського нагляду і особливості діяльності контролюючих установ, визначити їх місця стикання в області правореалізації, а також опрацювати фактори ефективності (оптимальності) результатів їх роботи. Загальновідомо успішна діяльність сфери АПК обумовлюється не лише повним використанням наукового і виробничого потенціалу всієї системи АПК, подальшим удосконаленням механізму господарювання, але й забезпеченням на цій основі реалізації можливостей сільського господарства. Великою мірою цьому сприяє правильна постановка обліку і контролю в такій важливій сфері суспільного життя. Діяльність контролюючих установ у системі АПК повинна охоплювати собою весь цикл сільськогосподарського виробництва, починаючи з раціонального і правильного використання земельних і інших ресурсів до переробки і реалізації продукції. Зрозуміло, що в сучасних ринкових умовах дещо змінилася організація контролю в сфері АПК, але ті форми контролю, які залишилися, покликані підтримувати режим законності шляхом перевірки відповідності

¹² Приходько Н. Е. Контроль сохранности социалистической собственности на предприятии. — М.: Финансы и статистика, 1987. — С. 73.



сільськогосподарської діяльності суб'єктів АПК положенням законів і інших нормативних актів. Кінцева ціль роботи органів контролю — це сприяти належній і правильній роботі сільськогосподарського комплексу.

Контроль є багатоплановим, різнобічним, здійснюється у різних формах, і лише правильне та чітке його здійснення обумовлює його дієвість і дієздатність (результативність). Виконання контрольної функції проявляється у своєчасному і повному усуненні наявних недоліків в функціонуванні системи АПК та запобіганні правопорушень. Коло останніх, враховуючи величезний законодавчий масив, що регламентує сферу АПК дуже широке, як свідчить практика роботи органів контролю. Таке становище зрозуміло турбує і накладає відбиток на здійснення прокурорського нагляду в цій системі. Більш того, в процесі нагляду прокурори повинні мати на увазі також специфіку організаційної структури контролю по його видах і органах. Особливо це стосується інспекцій, управлінь, відділів, організацій, які виконують контрольну функцію з відповідним арсеналом дій і рівнем компетенції. Їх основна функціональна спрямованість — саме контроль, який може бути державним (позавідомчим), відомчим, внутрішньогосподарським, в залежності від особливостей формування і сфер діяльності. Найбільш ширші завдання природно у державного контролю і його практичне здійснення регламентовано в іншому порядку, аніж других видів контролю. Ще однією обставиною, що чинить значний вплив на стан справ у досліджуваній сфері, є значне зростання чисельності об'єктів контролю та часта зміна їх організаційно-правових форм.

Успішне вирішення даних завдань багато в чому залежить від злагодженості роботи контролюючих установ. Тому в юридичній літературі справедливо велика увага приділяється вивченню умов, що забезпечують результативність контролю. Такі умови різні за своєю природою, мають соціально-політичний, економічний, організаційно-правовий, матеріально-технічний і інший характер. Визначаючи шляхи вдосконалення контролю, необхідно вивчити як умови ефективності самого контролю, фактори, що сприяють його належному проведенню, так і причини, які впливають на діяльність контрольно-ревізійного апарату і слабку реалізацію ним своїх повноважень. На наш погляд, причини неналежного здійснення контролю можуть бути розбиті на п'ять груп:

- 1) відсутність планомірності і цілеспрямованості контролю;
- 2) несвоєчасність і неповнота виявлення порушень у діяльності підконтрольних об'єктів;
- 3) невстановлення осіб, винних у допущених порушеннях;
- 4) недобросовісність і неповнота використання своїх повноважень посадовими особами контролюючих установ;
- 5) роз'єднаність (відокремленість) державного, відомчого контролю.

Вважаємо, що наглядова діяльність прокуратури цілком дає достатні можливості для виявлення та усунення названих чинників, що загалом сприятиме ефективності самого контролю.

Після внесення змін до Конституції України нагляд за додержанням і застосуванням законів є повноцінною функцією прокуратури. І ця функція повинна повною мірою бути реалізована в сфері аграрного виробництва, в якому зусилля прокуратури і контролюючих установ доцільно поєднувати на трьох важливих напрямках:

- а) дотримання законодавства, що регулює сільськогосподарську діяльність;
- б) додержання земельного (землеустрійного) законодавства;
- в) виконання вимог екологічного законодавства.

Стаття рекомендована до друку кафедрою організації судових та правоохоронних органів Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого (протокол № 2 від 29 вересня 2006 року)