

ПРОКУРОРСЬКА ПЕРЕВІРКА ДОТРИМАННЯ ЗАКОННОСТІ В АГРОПРОМИСЛОВОМУ СЕКТОРІ ЕКОНОМІКИ

Найбільш поширеною формою прокурорського нагляду є перевірка додержання й правильного застосування чинного законодавства. Агропромисловий сектор економіки України регулюється досить широким і різноманітним масивом законів. При практичному здійсненні тут прокурорського нагляду виникають певні складнощі. Тому процес усього наглядово-перевірчого провадження залежить насамперед від правильної організації прокурорських перевірок. Ускладнює його брак чітких регламентуючих процедур призначення і проведення таких перевірок. На відміну, наприклад, від досудового слідства, процедурний порядок прокурорської перевірки визначається прокурором на свій розсуд. Зрозуміло, що ефективність і результативність наглядово-перевірочної роботи багато в чому залежить від досвіду прокурора, врахування ним рекомендацій, що містяться в наказах Генерального прокурора, пропозицій опублікованої прокурорської практики

[6, с.7-9]. Спираючись на наявні нароби вчених і передову прокурорську практику спробуємо окреслити основні, з нашого погляду, аспекти, що характеризують зміст і процес перевірки прокурором стану законності на прикладі сфери агропромислового комплексу (далі – АПК).

Абстрагуючись від особливостей різних галузей права, які регламентують агропромислову сферу, визначимо, що всі разом вони сприяють введенню цього сектора економіки в нормальне правове русло. Незалежно від специфіки предмета регламентації норми права, що діють в АПК, повинні дотримуватись і правильно застосовуватись [8, с. 32]. Саме їх застосування й перевіряє прокурор, даючи правову оцінку діям і рішенням суб'єктів господарювання, які працюють в АПК. При цьому доречно наголосити на тому, що прокурорське наглядово-перевірочне провадження в цій сфері полягає у послідовній низці типових перевірок з нашаруванням деяких відмінно-

стей [2, с. 2-6]. Але загальні риси, притаманні таким перевіркам, які потрібно використовувати в процесі прокурорського нагляду. До них можна віднести обов'язковість з'ясування наступних питань: (а) що конкретно підлягає перевірці; (б) яким чином слід її провести; (в) яких доцільно вжити заходів; (г) які при цьому застосовувати тактичні прийоми; (д) яку провести перевірку – комплексну чи комісійну; (е) коли і як розпочати її.

Окреслена структура прокурорської перевірки – це обов'язковий набір параметрів, урахування яких дозволить отримати позитивний результат цієї роботи прокуратури.

Перед тим, як безпосередньо приступити до перевірки дотримання і правильного застосування законів, спираючись на правила, що стосуються наукової організації праці, потрібно виконати низку підготовчих дій (заходів), які, з одного боку, забезпечать ефективність і цілеспрямованість прокурорської перевірки, що намічається, а з другого – дозволять досягти належного попереджувально-виховного впливу на піднаглядні установи. Підготовча робота може провадитися за такою схемою: а) постановка мети перевірки; б) визначення її завдань; в) врахування підстав для проведення перевірки; г) окреслення кола її

суб'єктів; д) здійснення інформаційного забезпечення перевірки.

Після опрацювання перелічених аспектів прокурор може розпочати безпосередньо організацію самої перевірки. Її зміст деякі дослідники вбачають таким: а) складання плану перевірки; б) вибір засобів для її проведення; в) визначення тактики перевірки; г) оформлення її результатів; д) передбачення необхідності застосування актів реагування на виявлені правопорушення; е) контроль за виконанням вимог прокурора [7, с. 94-99]. Доречно наголосити на тому, що підготовчо-організаційна робота до проведення прокурорської перевірки залежить від таких чинників, як наявність у прокурора загальної інформації про певні порушення, або надходження до прокуратури негативних матеріалів, наприклад, від: державної інспекції по заготівлі і якості продукції; державної хлібної інспекції, ветеринарної інспекції тощо. У першому випадку, зрозуміло, треба передбачити попереднє вивчення інформації перед тим, як дати їй правову оцінку. Матеріали, що надійшли від контролюючих установ, як показує опублікована прокурорська практика, містять у собі посилання на конкретні факти порушень у роботі господарюючих суб'єктів АПК, приміром, про (а) неналежне зберігання й забезпечення додержання вимог щодо

якості заготовленої сільськогосподарської продукції; (б) порушення правил раціонального використання зерна і продуктів його переробки, насіння олійних культур; (в) неправильне використання продуктів тваринного походження й переробку тваринницької сировини, що не відповідають ветеринарно-санітарним вимогам.

Серед головних параметрів підготовчо-організаційної роботи до проведення перевірки слід назвати складання прокурором плану останньої. Правильно складений, він є запорукою ефективності й успішності досягнення мети перевірки й вирішення поставлених завдань. На плані перевірки базується система тактичних заходів, які будуть використані при цьому. Вважається, що зміст плану повинен включати в себе такі елементи, як-то: а) додержання й систематизація відомостей про об'єкти майбутньої перевірки, б) установлення джерел на носії інформації про стан її законності, в) окреслення меж прокурорської перевірки, г) визначення кола інспекцій, фахівців, які будуть залучені до перевірки, д) передбачення необхідності взаємодії з органами управління, що діють у сфері АПК, і з відповідними підрозділами правоохоронних органів, є) оперативне застосування (в разі потреби) актів реагування на правопорушення і в

адресу посадових осіб, ж) вжиття заходів до своєчасного відшкодування збитків, завданих правопорушниками.

Доброякісно складений план дозволить накреслити найбільш доцільний шлях одержання вірогідної й об'єктивної інформації про об'єкт, що перевіряється, й виключить тим самим перенавантаження перевірки зайвими діями. Це позитивно відіб'ється на процесі перевірки, не відволікатиме зайвий раз органи контролю, не заважатиме нормальній роботі господарюючих суб'єктів АПК [10, с. 111-117]. Сезонність його технологічних циклів, своєрідні природно-кліматичні умови тощо також служать вагомими чинниками, які слід брати до уваги при складанні плану прокурорських перевірок.

Таким чином, план містить перелік намічених заходів у хронологічному порядку, прийомів і засобів їх виконання, а при необхідності – назви контролюючих установ (прізвища фахівців – представників від останніх). Відповідно до цього плану здійснюється весь комплекс наглядово-перевірочних робіт (дій), пов'язаних з проведенням даної перевірки. Вважається за доцільне також провести попередню підготовку необхідних перевірочних матеріалів. Маючи уявлення про загальний стан законності, про обстановку щодо дотриман-

ня або ухилення від належного виконання законів чи то суб'єктами господарювання, чи з боку контролюючих установ, прокурор може ще до початку перевірки скласти проекти відповідних документів [4, с. 5]. Цей етап підготовчих дій є одним з найважливіших елементів наукової організації праці, який дозволяє усунути нераціональні затрати часу й сил і суттєво підвищити оперативність і процесуальну економію наглядово-перевірчого провадження. Прокурорська практика показує, що є сенс ще до його початку заготовити значну частину перевіркового матеріалу, який потім буде включено в його основні документи – акти або огляди. До них належать попередньо складені й замовлені в частині загального тексту макети проміжних актів перевірки наявності цінностей, різного роду відомості тощо.

Після підготовчих дій прокурор безпосередньо відвідує об'єкт, що перевіряється (п. 1 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру»; далі – Закон). Основними етапами цієї роботи є встановлення з піднаглядними установами ділового контакту, їх оповіщення, загальне ознайомлення (з'ясування) відповідних питань, обумовлених програмою перевірки, визначення розміру матеріальної шкоди й документальне оформлення результатів цієї процедури.

Установлення ділового контакту – це початковий етап проведення перевірки, на якому прокурор знайомиться з посадовою особою тієї організації, що перевіряється, й повідомляє про її проведення. При цьому йому можуть бути представлені головні спеціалісти й інші посадовці установи. Їм повідомляють про початок перевірки, і прокурор запрошує їх до співпраці. Особлива увага приділяється налагодженню ділових контактів, зв'язків із профспілками, іншими громадськими формуваннями, відповідними фахівцями, які працюють на даному об'єкті господарювання [3, с. 20-23]. Їх допомога, консультації, роз'яснення суттєво вплинуть на всебічність і повноту прокурорської перевірки. Наприклад, спілкуючись із вищеназваними суб'єктами під час перевірки зернозаготівельних і переробних виробництв, прокурор сповна може дати правильну правову оцінку таким питанням, як порядок приймання, розміщення, збереження й раціонального використання зерна, продуктів його переробки, правильність визначення його якості й розрахунків за нього при закупівлях. Працівники таких організацій допоможуть прокуророві зробити відповідний аналіз причин зараження зерна при зберіганні визначити необхідність вжиття заходів по ліквідації зараженості й захисту хлібопродуктів

від шкідників та ін.

Приступивши безпосередньо до перевірки додержання законності (в нашому випадку – в агропромисловому секторі економіки), прокурор вивчає на місці діловодство, документооборот, організацію управління підприємством, його внутрішньогосподарських підрозділів, збереження цінностей, майна, продукції, стан тваринницьких приміщень, підсобних цехів тощо. Під час загального ознайомлення з діяльністю господарюючого суб'єкта прокурор отримує спочатку певне уявлення про об'єкт перевірки, вносить можливі уточнення в план її проведення, пропонує посадовим особам (керівникам) намічений план проведення ревізії чи інвентаризації [9, с. 155-161]. Реалізуючи свої повноваження, закріплені в ст. 20 Закону, прокурор повинен витребувати пояснення від посадових осіб і керівників конкретних підрозділів. Це також є прийомом, який дозволяє дати загальну оцінку динаміці господарювання, особливо в аспекті дотримання законів у технологічному циклі. У царині АПК останній має суттєві відмінності, пов'язані з виробництвом і переробкою сільськогосподарської продукції. Тут є багато різноманітних шляхів, що використовуються для приховування реальної маси зібраної з полів продукції, проведення операцій з

її використанням.

На практиці всі контрольні ревізії й інвентаризації провадяться, як правило, на початковому етапі перевірки. Разом із тим вони здійснюються й у перебігу перевірки, коли виявляються ті чи інші правопорушення або встановлюються певні факти, що мали місце в процесі господарювання. Закон надає право прокурору втручатися у господарську діяльність, якщо така діяльність суперечить чинному законодавству (ч.2 ст.19 Закону). Аналіз практики свідчить, що в АПК поширені різного роду технологічні операції, що дозволяють здійснювати маніпуляції із сільськогосподарською продукцією – від її збирання до переробки й під час реалізації готової продукції чи сировини.

Тому з метою оперативного і якісного проведення перевірок вбачається за доцільне застосувати напрацьовані прокурорською практикою й роботою органів контролю всі прийоми й засоби нагляду: якомога ширше застосувати поєднання документального й фактичного контролю та нагляду (суцільного й вибіркового), охоплювати спостереженням об'єкти, досить різноманітні за характером виконання контрольньо-ревізійних робіт і технічних заходів.

Послідовність перевірки зумовлюється її програмою й виз-

начається прокурором у кожному окремому випадку. Але це не означає, що виключається єдиний підхід до її проведення. Як свідчить практика, методично переважним є такий варіант послідовності вивчення в перебігу перевірки об'єктів нагляду, за якими кожен наступний її етап логічно впливає з попереднього й зумовлюється первісним вивченням ситуації. Наприклад, при проведенні повної перевірки дотримання законів щодо заготівлі сільськогосподарської продукції та її збереження й переробки прокурорів доцільно використовувати таку послідовність наглядових дій. Спочатку за допомогою фахівців державної інспекції по заготівлях і якості продукції окреслити весь комплекс питань, пов'язаних зі збиранням зернопродуктів. Це досить великий обсяг роботи, викликаний складністю і специфікою технологічних процесів, що супроводжують збирання, складування, первинну переробку зернопродуктів їх сортування тощо. Як відомо, держава залишає за собою контроль за належним перебігом заготівлі, зберігання й забезпечення додержання вимог щодо їх якості, регламентуючи це певним масивом законодавства. Перевіряючи (наглядаючи) стан дотримання і правильність зберігання продукції, прокурор повинен враховувати і технологічний процес хлібоза-

готівлі, і наявність об'єктивних обставин, що викликають порушення.

Якщо у процесі заготівлі зернопродуктів прокуратурою не виявлено порушень закону, вона спрямовує свою наглядову діяльність на перевірку законності зберігання зібраного врожаю. До об'єктів нагляду в цей момент додаються зернозберігальні підприємства (зернохосвища). Режим технології зберігання операції з рухом зернопродуктів, сортифікація, підтримання якості та інше має перебувати під пильним контролем державної хлібної інспекції. З останньою прокуратурі потрібно співпрацювати під час перевірок. При цьому слід акцентувати увагу на таких 2-х важливих моментах. По-перше, прокуратурі належить здійснювати нагляд за роботою безпосередньо зерноприймальних пунктів (підприємств) щодо законності їх діяльності; по-друге, – перевіряти контрольню-спостережну роботу самої державної хлібної інспекції. На останню покладено контроль за дотриманням зерноприймальними підприємствами порядку приймання, розміщення, збереження й раціонального використання зерна, продуктів його переробки, а також правильність визначення їх якості й розрахунків за нього при закупівлях. Хлібна інспекція зобов'язана також аналізува-

ти причини зараження зерна при зберіганні, вживати необхідних заходів по його ліквідації й захисту від шкідників та ін. Зрозуміло, що ця інспекція є дуже важливим джерелом інформації для прокуратури. Слід акцентувати увагу й на тому, що прокуратурі в наглядно-перевірчий процес у даній сфері треба залучати фахівців державної насінневої інспекції, головної державної інспекції України з карантину рослин, державної санітарної служби. Комплексний, суцільний нагляд прокуратури за додержанням і правильним застосуванням законів в АПК сприяє: (а) встановленню повної картини, що характеризує стан законності; (б) своєчасному й правильному виявленню право-

порушень і встановленню їх причин та умов; (в) чіткому окресленню кола правопорушників; (г) підвищенню ефективності роботи контролюючих органів; (д) створенню належної запобіжно-попереджувальної бази правопорушенням; (є) забезпеченню виконання програми державної продовольчої безпеки.

Наголосимо, що актуальною залишається проблема співпраці прокуратури з різного роду контролюючими установами. Існують різні чинники організаційного характеру, від яких залежить співробітництво прокуратури з органами контролю: їх взаємодія, координація, узгодження, розробка спільних заходів, обмін інформацією тощо.

Список літератури: 1. Гуцуляк В. Административный надзор как метод деятельности органов исполнительной власти и местного публичного управления // Закон и жизнь. – 2008. – № 2(195). – С. 4-15. 2. Казанцев Н.Д. Природно-ресурсное право и его пределы как интегрированной отрасли права // Эколог. право. – 2008. – №1. – С. 2-6. 3. Макаренко Г.Н. Система гражданско-правовых договоров в целях обеспечения государственных нужд // Гражд. право. – 2007. – №4. – С. 20-23. 4. Назаренко В. Основні причини й умови, що зумовлюють порушення договірних зобов'язань по договору комісії на продаж сільськогосподарської продукції // Підпр-во, госп-во і право. – 2008. – №3. 5. Ротару М. Поняття, причини, последствия и меры предупреждения коррупции // Закон и жизнь. – 2008. – №2. – С. 33-39. 6. Серженко А. Надзор в сфере экономики и праводействия коррупции // Законность. – 2008. – №2. – С. 7-9. 7. Спивак І.В. Митний контроль як різновид державного контролю // Часопис Київ. ун-ту права. – 2008. – №1. – С. 94-99. 8. Статівка А.М. Договори в системі АПК України в умовах ринкових відносин: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Х., 1998. – 32 с. 9. Третяк Т.О. Правові аспекти доступу до матеріалів оцінки впливу на навколишнє середовище // Часопис Київ. ун-ту права. – 2008. – №1. – С. 155-161. 10. Щербина В.С. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування як учасники відносин в сфері господарювання // Вісн. госп. судочинства. – 2008. – №1. – С. 111-117.

Надійшла до редакції 07.03. 2008 р.