

УДК 343.163

Д. І. Пишньов, канд. юрид. наук, доцент
Національний університет «Юридична академія
України імені Ярослава Мудрого», м. Харків

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРОКУРОРОМ ПРАВА ВИМАГАТИ ПРОВЕДЕННЯ ПЕРЕВІРОК І РЕВІЗІЙ У СФЕРІ АГРАРНОГО ВИРОБНИЦТВА

Закон України «Про прокуратуру» (далі – Закон), закріплюючи положення відносно повноважень прокурора, передбачає його право вимагати від керівників та колегіальних органів проведення перевірок і ревізій діяльності підпорядкованих і підконтрольних підприємств, установ, організацій та інших структур незалежно від форм власності, а також виділення спеціалістів для проведення перевірок, відомчих і позавідомчих експертиз (ст. 20 Закону). Аналіз цієї норми Закону дозволяє зробити такі висновки. По-перше, тут вживається термін «вимагати провести певну роботу». Звідси витікає обов'язок конкретного суб'єкта виконати вимогу прокурора. По-друге, коло суб'єктів прокурорської вимоги Законом не обмежено. По-третє, не є перепорою для прокурора форма власності суб'єктів його звернення. По-четверте, прокурор вправі вимагати надання йому допомоги у своїй перевірці з боку фахівців з будь-яких уста-

нов. По-п'яте, прокурор повноважний вимагати проведення експертиз.

Щоб дати відповіді на поставлені питання потрібно дослідити їх зміст. Почнемо зі з'ясування терміна «вимагати проведення певної роботи». Різні тлумачні словники розкривають значення цього терміна у більшості схожими висловами, а саме: добиватися, примушувати, наполегливо домагатися, спонукати, вимагати [10, с. 97 – 100; 11].

На наш погляд, право прокурора вимагати проведення перевірок, ревізій та експертиз слід розцінювати як таке, що примушує відповідного суб'єкта неухильно здійснити певну роботу. Це свого роду вказівка прокурора, що містить у собі спонукання до конкретних дій. Вимагати означає домагатися, примушувати виконати пропозицію прокурора. Такий категоричний висновок базуємо на положеннях ст. 8 Закону, за якою «вимоги прокурора, які відповідають чинному законодавству, є

обов'язковими для всіх органів, підприємств, установ, організацій, посадових осіб та громадян і виконуються невідкладно або у передбаченні законом чи визначені прокурором строки». Невиконання без поважних причин вимог прокурора тягне за собою передбачену Законом відповідальність. Як бачимо, це право прокурора підсилено погрозою невідворотності відповідальності. Остання може бути реалізована різними шляхами, що закріплено в нормах чинного законодавства.

Закріплюючи таке повноваження, законодавець виходив з того, що при здійсненні своєї діяльності, перевіряючи додержання і правильне застосування законів, прокурор не може залишатися лише спостерігачем. Він повинен діяти активно, наступально, у разі встановлення відхилень від режиму законності вживати всіх передбачених законом заходів для усунення причин, умов та правопорушень [5, с. 93 – 96]. Даючи правову оцінку відповідним фактам суспільного життя, прокурор на свій розсуд вирішує, що і яким чином потрібно зробити задля запобігання, виявлення, усунення негативних явищ [7, с. 48–51]. Реагування прокурора повинно бути своєчасним, обґрунтованим і ефективним. Суперечки або ухилення від виконання вимог

прокурора недопустимі й повинні присікатися, тобто безумовно реалізуватися, що, до речі, передбачається в положеннях гл. I розділу III Закону.

Слід при цьому відмітити, що в прокурорській практиці, юридичній літературі зустрічаються непоодинокі випадки неналежного ставлення до вимог прокурора [4, с. 19–27]. На нашу думку, причина криється в низькій професійній підготовці прокурорів, їх слабкій методичній фаховості або ж у пасивному спостереженні за режимом законності. Ознайомлення з практичною роботою прокуратури також приводить до цих висновків. Не останню роль тут відіграє відсутність ґрунтовних методичних розробок, підготовлених Генеральною прокуратурою та її науковими підрозділами, посібників, які регулярно виходили за часів Радянського Союзу.

Коли йдеться про зміст і значення вимоги прокурора, не можна обійти увагою такі два аспекти її застосування. По-перше, коли питання про необхідність проведення перевірки, ревізій або експертизи виникає в процесі безпосередньо прокурорської перевірки. А саме, якщо в ході своєї перевіркової роботи з конкретної справи прокурор вимушений буде вирішувати питання щодо необхідності отримання необхідних відомостей [2].

У такому разі він буде очікувати результати ревізій, інвентаризацій, експертиз, відсутність яких не дозволяє йому дати правову оцінку в певній ситуації. У цілому, щоб правильно оцінити якесь явище, чиясь діяльність, прокурору треба мати якомога повну обізнаність та інформацію. За таких умов прийняте прокурором рішення щодо проведення ревізій та експертиз буде законним, обґрунтованим і необхідним.

Інший аспект стосується ситуації, коли до прокурора надійшла інформація або він сам встановив факти, що змушують його використати право вимагати проведення перевірок, ревізій чи експертиз. Цей аспект застосування вимоги значно складніший за перший, тому що це первинна, сира інформація, яку спочатку треба уважно вивчити. Це можуть бути хибні або малозначущі відомості, спеціально надані, щоб відвернути увагу і ввести в оману прокурора. Ознайомча робота прокурора з отриманою інформацією в такому разі може потягти за собою спочатку винесення відповідної постанови за ст. 24 Закону, або внесення припису, протесту, подання. Лише після отримання відповідей прокурор вирішить вимагати поглибленого вивчення ситуації. А можливо, що прокурор, не поспішаючи прийняти

акт реагування, з метою встановлення цілісної картини про певне явище направить свою вимогу конкретним адресатам [3, с. 26–30]. І в першому, і в другому випадку прокурор діє на свій розсуд, керуючись здоровим глуздом, усвідомленням правильності рішення, що приймає. Головне, що спонукає при цьому прокурора, – це своєчасність, оптимальність, результативність його попереджувально-виховного впливу на суспільні явища.

Зрозуміло, що поспішність або запізнення у прийнятті конкретного рішення не сприятиме ефективності прокурорської діяльності. З іншого боку, це може як негативно відбитися на його роботі, так і зашкодити плавному, цілеспрямованому, технологічно-виробничому процесу адресатів прокурорської вимоги. Вимога прокурора не повинна вносити дисбаланс, збої у суб'єктів вимагання, а заощаджувати час на плідну і корисну працю. Перевірки, ревізії тощо в разі їх необґрунтованого втручання в процес виробництва можуть зашкодити, зривати технологічний цикл господарської діяльності, а інколи й паралізувати роботу підприємств, установ, організацій. Наприклад, у сфері аграрного сектора економіки держави, де відбуваються досить складні техно-

логічні процеси, невиправдане втручання прокуратури може призвести до великих втрат, істотної шкоди. Можливо тому законодавець наголошує на законності вимог прокурора. До цього слід додати, що як і будь-який трудовий процес прокурорська діяльність не може здійснюватись без відповідного інформаційного забезпечення, яке являє собою сукупність відомостей, необхідних для прийняття того чи іншого рішення [5, с. 93–96]. Розглядаючи повідомлення про невідповідність закону роботи, наприклад, сільськогосподарського підприємства або дій адміністрації установ аграрного сектора, прокурору доцільно здійснити такі дії. Перше – вистребувати статистичну звітність за певний період. Друге – запросити посадових осіб відомчого та позавідомчого контролю і поспілкуватися з ними. Третє – відібрати пояснення від посадовців конкретних організацій, а саме: сільськогосподарських товариств, фермерських господарств, переробних та заготівельних господарств, державних установ аграрного спрямування, елеваторів, підприємств державного резервного фонду зерна, хлібопекарних заводів тощо. Четверте – отримати від контролюючих установ копії актів і звітів про раніше проведені ревізії, інвентаризації,

перевірки. П'яте – ознайомитися з матеріалами наглядового провадження у кримінальних справах. Здійснивши таку роботу, прокурор матиме уяву про стан законності в аграрному секторі, виконання Державної продовольчої програми, забезпечення Державної продовольчої безпеки [4, с. 19–27].

Особливу увагу слід приділити з'ясуванню належного оформлення і наявності документів з фіксації контрольно-ревізійної роботи, а саме: нормативних актів щодо організації контролю (спостереження); планів щодо контрольно-ревізійної роботи; матеріалів ревізій і перевірок; журналів обліку перевірок і ревізій, переписки з питань проведеного контролю, ревізій, інвентаризацій; книги заяв і скарг [1]. Згідно з правилами діловодства і документообігу перелічені документи зберігаються постійно і безстроково. Як відомо, контроль – це постійна перевірка дотримання підприємствами законів, підзаконних актів, відомчих нормативів з метою виявлення відхилень від технологічних вимог, стандартів, усунення недоліків, яка проводиться спеціальним апаратом [6, с. 57–59]. Правильно організована і планово проведена контрольно-ревізійна робота є запорукою дотримання законності. Спираючись на роботу

установ контролю і спостереження, прокурор може постійно простежувати її сенс і ефективність, що дозволить йому своєчасно і правильно корегувати її, спрямовуючи в належне русло. Зрозуміло, що вимагаючи проведення ревізій, перевірок, експертиз, прокуратура не підмінє, не дублює контрольно-спостережний процес. Хоча слід підкреслити, що все ж таки через вимогу провести перевірки та ревізії прокурор втручається в господарську діяльність і технологічний цикл виробництва (ст. 19 Закону). Доречно також наголосити на тому, що велику роль у реалізації права прокурора вимагати проведення перевірок та ревізій, правильній реалізації цього повноваження відіграє тісна співпраця з органами відомчого управління та контролю. Останніх, наприклад, на сьогодні в аграрному секторі держави досить багато. Це різного роду інспекції, служби, наглядові установи.

Останні діють у багатьох сферах аграрного сектора, як то: держкомземі, держкомприроди, державної карантинної та ветеринарної служби, насінництва, зерновиробництва і переробки сільхозпродукції тощо. Під пильним оком контрольних установ знаходиться довгий і складний процес від обробки землі до кінцевого продукту сільгосподар-

ського виробництва. Тільки внаслідок цілеспрямованого впливу контролюючих органів можна запобігти правопорушенням, їх причинам та умовам і там самим підтримувати правопорядок. На останньому, як відомо, базується соціально-культурна, економічна і політична сфери суспільного життя. Належний контроль і нагляд дозволяють у кожній конкретній ситуації керувати посередництвом цілеспрямованої корекції «умов» [8, с. 5 – 8]. Задля того щоб це відбувалося своєчасно й ефективно прокуратура повинна використовувати в повну силу свої можливості впливу на діяльність відомчих і позавідомчих органів контролю. Ці можливості є досить різноплановими – від координації дій певних установ, організацій до конкретного втручання прокуратури в процес законотворення. Інакше кажучи, прокуратура компетентна здійснювати скеровуючий вплив, орієнтований на правоохоронні органи й безпосередньо на суб'єктів господарювання в аграрному секторі держави. І в першому, і в другому випадку прокуратура, застосовуючи попереджувально-виховний вплив, спонукає відповідних адресатів до ефективної, оптимальної, правильної роботи по додержанню законів.

Незаперечним є те, що в роботі установ контролю про-

глядається розхристаність, занегажованість, халатність, а це породжує велику кількість правопорушень в аграрному та в інших секторах життя держави. Уявляється, що для поліпшення ситуації потрібно підвищити роль прокуратури в механізмі правового регулювання, посилити її вплив на правоохоронний процес. Як свідчать результати аналізу прокурорської практики, її робота характеризується слабкістю і малоефективністю заходів, що використовуються. Опитування прокурорів свідчить, що вони погано розуміються на специфіці діяльності аграрного сектора, його технологічного циклу, особливо щодо діяльності установ відомчого та позавідомчого контролю. В основному прокуратура підтримує контакти з управліннями сільського господарства обласних державних адміністрацій, чого явно недостатньо для ефективності її роботи. Тісна співпраця останньої з органами контролю і нагляду є запорукою підвищення оптимальності їх діяльності [9, с. 97–100]. Тут можливі різноманітні форми співробітництва або взаємодії, які призведуть до стримання правопорушень, посилення режиму законності, спонукатимуть господарників до належної роботи. Узгодження спільних дій, активізація прокуратурою зусиль правоохоронців нададуть позитивні результати щодо запобіган-

ня причинам та умовам правопорушень, своєчасного їх виявлення й усунення, притягнення правопорушників до відповідальності, поновлення порушених прав, а отже – у підтриманні правопорядку на належному рівні.

У сучасних умовах стан законності в системі агропрому України можливо суттєво поліпшити шляхом використання прокуратурою права вимагати проведення перевірок і ревізій, що є досить дієвими засобами виявлення реальної картини додержання і правильного застосування законів.

Зрозуміло, що при реалізації прокуратурою цього повноваження потрібна певна обережність задля запобігання зайвому втручанням в господарську діяльність, необґрунтованому створенню збоїв у технологічному циклі виробництва. Тут потрібно мати на увазі складність даного циклу, в якому тісно переплетено вироблення, переробка, збереження продукції, що швидко псується тощо. Фахівці відповідних установ можуть надати допомогу прокуратурі в обґрунтуванні призначення ревізій і перевірок, потрібно лише правильно визначитися з усіма складовими цих процедур (заходів), визначити, кому і коли запропонувати це провести, що доцільно зробити, як запобігти негативам, на чію допомогу можна розраховувати.

Нарешті, не менш важливим при розгляді змісту прокурорського повноваження вимагати проведення перевірок, ревізій та експертиз є питання оформлення такої вимоги. На нашу думку, це доречно викласти в постанові прокурора, де слід конкретизувати, як виконати конкретну вимогу прокурора, визначити термін проведення певного заходу, коло питань, що цікавлять прокурора, відповідальних осіб установ, де потрібно провести заходи, для своєчасного направлення прокурору результатів перевірок. Зрозуміло, треба чітко і правильно вказати органу контролю адре-

сат перевірки, ревізій чи експертизи. Постанова прокурора повинна відповідати вимогам, що пред'являються до актів прокурорського реагування.

Таким чином, питання якісного й ефективного використання прокуратурою права вимагати проведення ревізій та перевірок є вельми актуальними. При цьому слід намагатися якнайповніше й доцільніше використовувати наявні у прокуратурі можливості, а також критерії виміру (оцінки) результатів заходів щодо запобігання правопорушенням, їх причинам та умовам.

Список літератури: 1. *Белов Н. Г.* Контроль и ревизия в сельском хозяйстве / Н. Г. Белов. – М. : ВО Агропромиздат, 1988. – 320 с. 2. *Беляев В. П.* Сущность контроля и надзора, их сходство и развитие / В. П. Беляев // Гос. и право. – 2006. – № 7. – С. 74 – 82. 3. *Долежан В. В.* Активність заходів прокурорського реагування / В. В. Долежан // Вісн. Нац. прокуратури України. – 2009. – № 4 (16). – С. 26–30. 4. *Іляшко О. О.* Співвідношення прокурорського нагляду з державним позавідомчим контролем за виконанням законів / О. О. Іляшко // Вісн. Запоріж. юрид. ін-ту. – 2006. – № 1 (34). – С. 19 – 27. 5. *Карпов Н. Н.* К вопросу о государственной политике предупреждение преступлений / Н. Н. Карпов // Право и политика. – 2011. – № 11. – С. 93–96. 6. *Кінащук Л.* Організація та правове забезпечення контролю як функції управління / Л. Кінащук // Історія держави і права. – 2001. – № 5. – С. 57–59. 7. *Короткова О. Н.* Правопорядок как базис правового государства / О. Н. Короткова // Российская юстиция. – 2009. – № 6. – С. 5–8. 8. Критерии допустимости прокурорского вмешательства // Законность. – 2001. – № 10. – С. 48–51. 9. *Озерський І.* Напрями підвищення ролі прокуратури в координації діяльності правоохоронних органів. 10. Словник юридичних термінів (російсько-український). – К. : Юрінком, 1994. – 286 с. 11. Толковый словарь русского языка: в 4 т. / под ред. Д. Н. Ушакова. – Т. 4. – М., 1940. – С. 780–781.

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОКУРОРОМ ПРАВА ТРЕБОВАТЬ ПРОВЕДЕНИЯ ПРОВЕРОК И РЕВИЗИЙ В СФЕРЕ АГРАРНОГО ПРОИЗВОДСТВА Пишнев Д. И.

В статье поднимаются вопросы эффективности использования прокуратурой ее права прокурора требовать проведения проверок, ревизий и экспертиз. Это полномочие прокуратура должна реализовывать в сотрудничестве с органами контроля и наблюдения. Предлагаются пути усовершенствования прокурорского влияния на режим законности.

Ключевые слова: деятельность прокуратуры, компетенция, акты прокуратуры, прокуратура и органы контроля.

REALIZATION BY PROSECUTOR THE RIGHT TO DEMAND CONDUCTING INSPECTIONS AND REVISIONS IN THE SPHERE OF AGRARIAN FULFILLMENT

Pyshnev D. I.

The article dwells upon the problem of efficiency of the prosecutor's right employment by the Prosecutor's Office to demand conducting an examination, an inspection and an expertise. The Prosecutor's office should realize this power in cooperation with the control and supervisory bodies. The ways of improving the prosecutor's influence on the regime of legality are suggested.

Key words: the Prosecutor's Office activity, competence, acts of the Prosecutor's Office, Prosecutor's Office and the control bodies.

Надійшла до редакції 19.09.2011р.