

УДК: 347.963:338.432(477)

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

### ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ Й ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ У СФЕРІ АПК

Однією з об'єктивних закономірностей розвитку суспільства на сучасному етапі є підвищення ефективності засобів і механізмів, за допомогою яких підтримується режим законності. В умовах сьогодення, коли йде бурхливий процес суттєвих змін у суспільному житті, нагальною є проблема переосмислення поглядів на діяльність державних інституцій, задіяних у механізмі забезпечення правопорядку. Цей процес повною мірою стосується і прокуратури – органу, на який покладено здійснення нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів у державі всіма її правовими складниками. Тому всебічне дослідження сутності й методики вивчення ефективності існуючих правових настанов і роботи юридичних органів, пошуки реальних шляхів посилення їх впливу на життя держави залишається одним з актуальних завдань юридичної науки. За останні роки ця проблематика цікавить досить широке коло науковців, вона від-

бивається й на юридичній практиці. Появилися наукові праці з різних галузей права, в яких розглядаються поняття, показники, методики обчислення й деякі інші питання ефективності тих чи інших частин складника правової надбудови. Окремі статті в цьому плані присвячені прокурорсько-наглядовій діяльності [Див.: 3, с. 87-94; 4, с.102-106; 5, с.92-95]. У більшості цих робіт знаходимо цікаві міркування й рекомендації, що збагачують правову науку цінними результатами.

Не принижуючи значення таких досягнень, що поклали належний початок розробці проблеми ефективності правоохоронної діяльності на всіх її структурних рівнях, слід все ж таки визнати, що багато питань теми поки що трактуються неоднозначно й залишаються дискусійними. На доповнення до протиріч, які зустрічаються, по суті, в усіх галузях юриспруденції, в правовій літературі, присвяченій діяльності прокуратури, порушено низку специфічних

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

проблем, які потребують поглибленого вивчення. В даній статті зробимо спробу показати особисте бачення деяких питань, що стосуються підвищення ефективності діяльності прокуратури в такій специфічній сфері, якою є агропромисловий комплекс держави.

Як відомо, Закон «Про прокуратуру України» (далі – Закон) покладає на цю державну інституцію нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів у царині суспільного життя (ст. 1 Закону) [9]. Отже, наглядова діяльність прокуратури (за деякими винятками) поширюється на всіх суб'єктів держави незалежно від підпорядкованості, форм власності та ін.

Предметом прокурорської перевірки може бути господарська робота різних установ та організацій. Вона може бути проведена з власної ініціативи прокурора (ст. 19 Закону). Прокурорські перевірки додержання й правильного застосування законів у сфері агропромислового комплексу, як правило, проводяться за наявності заяв чи повідомлень органів відомчого управління й контролю, задіяних у цій сфері, а також громадян. Опублікована прокурорська практика є свідченням саме такої передумови прокурорських перевірок. Треба зазначити, що за

режимом діяльності суб'єктів агропромислового сектора в плані їх господарювання спостерігає широке коло різноманітних контрольно-наглядових установ, які мають достатні владні повноваження для належного впливу на господарюючих суб'єктів АПК [7, с.53,54].

Якщо поглянути на назви задіяних у цій сфері органів контролю, можна зробити висновок, що майже всі ділянки функціонування АПК знаходяться в колі спостереження контролюючих установ. Серед них є, наприклад, такі, як державна служба з карантину рослин, державна насіннева інспекція, державна ветеринарна інспекція, державна племінна інспекція, державна інспекція по заготівлях і якості продукції, державна хлібна інспекція, державна інспекція по нагляду за технічним станом машин, обладнання та якістю паливно-мастильних матеріалів, державний комітет по земельних ресурсах. Як бачимо, сфера АПК має свої особливості державно-правового регулювання, яке охоплює систему державних інспекцій і контролю за діяльністю колективних, державних, приватних товаровиробників. Воно визначає коло і правосуб'єктність сільськогосподарських державних і колективних підприємств, установ, організацій, діяльність яких відбувається за участю

державно-правового регулювання сільського господарства [1, с.190, 191].

Аналіз чинного аграрного законодавства свідчить, що належне правозастосування і режим законності в цілому стосуються безпосередньо діяльності органів контролю й відповідних інспекцій, які працюють у досліджуваній сфері. Дійсно, від їх правильного функціонування багато в чому залежить правопорядок у цій царині народного господарства. Можемо стверджувати, що тільки при належній, чітко організованій співпраці всіх установ спостереження й контролю можна досягти результативності й ефективності функціонування АПК. Та інакше й бути не може: якщо не досягнуто злагодженості в роботі споріднених установ (а ними є органи контролю в АПК), коефіцієнт корисної дії неодмінно буде низьким. Коли йдеться про ефективність діяльності цього комплексу держави, режим законності в ній, висновок один: тільки результативна робота органів контролю є цьому запорукою. Іншими словами, динаміка будь-якого правового інструментарію розрахована на нормальне функціонування механізми її дії. На досягнутому рівні право реалізації й лише за наявності цієї умови закладені в ньому можливості можуть стати

реальністю. При цьому потрібно зазначити, що помилки в практиці застосування законів ще не свідчать про їх недостатню ефективність. Якщо органи спостереження й контролю допускають прорахунки у своїй роботі, то логічніше вести мову про недоліки в їх діяльності і про внесення відповідних коректив. У подібних випадках варто спочатку нормалізувати роботу контролюючих установ, а потім уже судити про ефективність їх діяльності в цілому.

Як вбачається, дослідження ефективності будь-якого виду правоохоронної діяльності повинно передбачати аналіз вихідного, досягнутого й наміченого стану її впливу на суспільні відносини. У перебігу такого дослідження необхідно з'ясувати: (1) всі позитивні фактичні результати дій відповідних правоохоронних органів, отримані за певний відрізок часу; (2) співвідношення між цими результатами і величинами, що характеризують вихідні параметри з наміченими наслідками діяльності; (3) співвідношення між цими результатами й величинами, що характеризують вихідні параметри з наміченими наслідками діяльності; (4) співвідношення між фактично досягнутими позитивними результатами і тими витратами, які мали місце в процесі застосування норм

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

права.

При такому підході показниками ефективності правоохоронної діяльності можуть служити: а) конкретні відомості про вихідний стан законності в певній сфері суспільного життя; б) конкретні данні про ті позитивні зміни, що відбивалися внаслідок цілеспрямованого правоохоронного впливу за певний відрізок часу; в) конкретні факти про цільовий стан суспільних відносин (стан правопорядку), намічений законодавцем; г) конкретні відносини про недоліки функціонування правоохоронної системи.

Викладене показує, що процес визначення ефективності діяльності правоохоронної системи є досить складним і багатогранним. Певною мірою це пов'язано з тим, що, наприклад, у сфері АПК працюють різні за призначенням контрольно-спостережні установи. Часто їх діяльність здійснюється поодинокі, бракує також взаємодії і співпраця між ними, що, зрозуміло призводить до низької результативної роботи кожної із цих установ, і це відбивається на ефективності всієї правоохоронної діяльності. Підкреслимо, що за загальним правилом у сучасних умовах ще не розроблено чітких заходів порівняння результатів впливу на суспільні відносини різних паралельно діючих

суб'єктів правоохоронної системи. Продовжує існувати сумнівна теза, нібито ефективність означає відповідність між ідеально наміченими й реально досягнутими результатами. Вбачається, що було б виправданим, класифікувати ефективність роботи правоохоронних органів за такими ступенями: (а) неефективна, (б) малоефективна, (в) достатньо ефективна, (г) високо-ефективна. Неефективна робота, виявляється нездатною дати позитивні результати; малоефективна дозволяє досягти певних результатів, але має незначні позитивні показники і є доволі затратною; достатньо ефективна характеризується тим, що проведена робота в основному забезпечує отримання намічених наслідків; ефективна робота характеризує правоохоронну діяльність як максимально позитивну, внаслідок якої при мінімальних затратах одержано найкращий результат.

Звичайно, доктриною державної правової політики є проведення саме достатньо ефективної й вискоефективної діяльності правоохоронних установ. З нашого погляду, одним з головних чинників, що сприяють такій роботі правоохоронців є діяльність прокуратури. На прикладі останньої у сфері АПК бачимо, як прокуратура може

позитивно впливати і на діяльність різних інспекцій, і на функціонування даної сфери. Але, на жаль, маємо констатувати, що за сучасних умов з боку прокуратури частіше спостерігається якщо не підміна нею контролюючих органів так запізніле втручання в режим законності [2, с. 3-8]. Закон про прокуратуру України, наділивши цей орган широкою компетенцією, насамперед акцентує увагу на координаційному аспекті. Саме координація діяльності різних контролюючих органів і повинна пронизувати роботу прокуратури в сфері, де повторимось, діє широке коло правоохоронців. Задля запобігання паралелізму, дублюванню в їх роботі, підміні одним одного прокуратурі належить виступати координуючим центром. Судити про ефективність діяльності даного центру можна, лише коли наслідком діяльності прокуратури вочевидь є спільна й злагоджена результативна робота правоохоронців і належний режим законності у функціонуванні АПК.

Вважається, що вивчення ефективності діяльності прокуратури неможливо без опрацювання визначеної системи її умов і критеріїв. Під умовами треба розуміти такі зовнішні обставини, наявність чи відсутність яких суттєво відбивається на ефективності роботи. Під кри-

теріями маємо на увазі властивості, що характеризують стан досліджуємого поняття, внутрішнє йому притаманні й пов'язані з його змістом.

Умовами ефективності прокурорської діяльності пропонуємо вважати: (1) соціальну цінність (здатність відображати суспільні інтереси і сприяти їх досягненню); (2) ступінь повноти й чіткості використання повноважень, закріплених законом; (3) інформованість адресатів про сутність роботи прокуратури; (4) наявність у прокурорів необхідного рівня професійної підготовки; (5) урахування рівня правосвідомості адресатів спілкування з прокуратурою.

До критеріїв ефективності прокурорської діяльності доцільно віднести: а) дані, що характеризують постановку роботи прокуратури в цілому; б) співвідношення між даними й величинами, які характеризують вихідний стан впливу на суспільні відносини й кінцевий результат роботи; в) відповідність фактичних наслідків дій прокуратури і витрати, що мали місце в її роботі.

Про ефективність будь-якого виду діяльності, у тому числі й прокуратури, можна судити, лише вивчивши й проаналізувавши всі параметри, що стосуються її організації й проведення. Правильно організо-

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

вана і проведена робота, мало-затратність дій, належне використання повноважень, оперативність втручання й реагування – основні складники діяльності прокуратури. А.С. Пашков і Л.С. Явич справедливо підмітили, що важливим є не лише те, що досягнута мета, а й за допомогою яких засобів і витрат, як саме це зроблено [8, с.52-58].

Зрозуміло, що, вивчаючи ефективність діяльності прокуратури та ще в такій сфері, якою є агропромисловий сектор держави, обов'язково треба враховувати те, що робота цього органу не відбувається ізольовано. Останній співпрацює у взаємодії з конкретними контрольо-спостережними установами й державними органами управління [6, с.96]. Крім того, на діяльність прокуратури так чи інакше впливають різного роду неправові чинники, які необхідно брати до уваги. Тому лише комплексний підхід до досліджуваної проблеми є запорукою її вирішення. Як свідчить опублікована практика діяльності прокуратури у сфері АПК, там, де є злагоджена співпраця з усіма причетними її суб'єктами, там дійсно наявні позитивні результати. Але, на жаль, в умовах сьогодення режим законності в цій царині далекий від сподівань на краще. Велика кількість порушень, тобто недотримання

й неправильного застосування законів, супроводжує функціонування АПК. Це відлуння низької роботи спеціалізованих органів контролю та спостереження і малоефективної діяльності прокуратури. Великий масив законодавства, що регламентує сферу АПК, специфічність видів виробництва, широке коло господарюючих суб'єктів, установ контролю вимагають постійної уваги прокуратури і вдосконалення її роботи.

Не абсолютизуючи значення правозабезпечувальної роботи прокуратури в АПК, все ж таки наголосимо, що ця місія нею буде виконана за наявності 2-х умов. По-перше, використовуючи свої повноваження прокуратура має виступати координатором усієї правоохоронної діяльності; по-друге, вона не повинна допускати в своїй роботі пасивного очікування інформації про стан законності в АПК від контрольо-спостережних органів. Вважається, що планово-попереджувальна робота цього органу, яку доречно проводити із залученням певних фахівців контролюючих установ та органів державного управління, призведе до отримання позитивних результативних наслідків. За такої організації й проведення правоохоронної роботи будуть досягнуті цілі прокурорських

перевірок і вирішені завдання поставлені перед прокуратурою. діяльність прокуратури можлива з урахуванням вищевикладених доречних, з погляду автора статті, пропозицій.

Таким чином, ефективною

**Список літератури:** 1. Аграрне право України: Підручник / За ред. Якимчука В.З. – К.: Вид-во «Юрінком», 2000. – 720 с. 2. Баганець О. Прокуратура не має права на байдужість // Вісн. прокуратури. – 2008. – №11 (89). – С. 3-8. 3. Бринцев В. Прокурорський нагляд у системі контрольної влади: Конституційні засади та проблеми здійснення в Україні // Право України. – 2008. – № 11. – С. 87-91. 4. Грищенко Л.Р. Модернізація функцій прокуратури України в контексті розвитку громадського суспільства // Часопис Київ. ун-ту права. – 2008. – №3. – С. 102-106. 5. Клочков В. Поняття та критерії ефективності прокурорського нагляду // Право України. – 2008. – №11. – С.92-95. 6. Каркач П.М., Синчук В.Л. Координаційна функція прокуратури: Навч. посіб. – Х.: Право, 2005. – 96 с. 7. Курман Т.В. Удосконалення механізмів ціноутворення в АПК як засіб державної підтримки аграрних товаровиробників // Підпр-во, госп-во і право. – 2003. – №5. – С. 53, 54. 8. Пашков А.С., Явич Л.С. Эффективность действия правовой нормы // Сов. гос-во. и право. – 1970. – №3. – С.52-58. 9. Про прокуратуру України // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – №53. – Ст.793.

*Надійшла до редакції 12.01.2009 р.*