

УДК 343

Юрій Новосад,*канд. юрид. наук, начальник управління нагляду
у кримінальному провадженні
Прокуратури Волинської області*

ПРО ДЕЯКІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ, ЩО ПОВ'ЯЗАНІ З ВИЗНАЧЕННЯМ КРИТЕРІЇВ ОЦІНКИ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ ІЗ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ

У статті здійснено аналіз змісту основних критеріїв, що застосовуються для оцінки ефективності діяльності прокуратури, спрямованої на вирішення визначених у законі завдань із запобігання злочинам, а також встановлені деякі проблемні питання, що потребують розв'язання та вдосконалення на нормативно-правовому рівні.

Ключові слова: ефективність, критерії, результативність, оцінка, запобігання, діяльність, прокуратура, правоохоронний орган, сфера боротьби зі злочинністю.

Постановка проблеми. Аналіз практики наглядової та запобіжної діяльності прокуратури показує, що свої потенційні можливості цей державний орган використовує не повною мірою, що, у свою чергу, зумовлює сучасні негативні тенденції динаміки злочинності в Україні (значне зростання злочинів проти основ національної безпеки; збільшення кількості терористичних актів та злочинів проти власності і т. ін.), а також не дозволяє ефективно впливати та реагувати відповідними процесуальними засобами на детермінанти злочинності (причини, що її породжують, та умови, які сприяють зазначеному суспільно небезпечному явищу).

Серед таких детермінант звертає на себе увагу та, що пов'язана з критеріями оцінки ефективності наглядової діяльності прокуратури, включаючи й результативність у сфері боротьби зі злочинністю.

Складність вирішення цього питання на практиці, зокрема на нормативно-правовому рівні, полягає в тому, що досі в науці не розроблені чіткі оціночні показники ефективності роботи прокуратури, що стосується реалізації завдань із запобігання злочинам.

Саме ці обставини стали ключовими у визначенні тематики дослідження, його мети та основного завдання цієї наукової статті – визначити деякі науково обґрунтовані критерії оцінки ефективності запобіжної діяльності прокуратури з урахуванням її координуючої ролі в системі правоохоронних органів України.

Стан дослідження. Як показало вивчення наукової та навчально-методичної літератури, питаннями підвищення ефективності діяльності прокуратури у сфері боротьби зі злочинністю досить плідно займаються як науковці прокурорського нагляду, так і кримінологи. Зокрема, у цьому контексті потужне доктринальне підґрунтя створили такі науковці, як: В. С. Бабкова, О. М. Бандурка, Ю. В. Баулін, В. І. Борисов, М. М. Говоруха, В. М. Гусаров, Л. М. Давиденко, О. М. Джужа, В. В. Долежан, Л. С. Жиліна, І. М. Козьяков, О. Г. Колб, М. В. Косюта, Т. В. Корнякова, В. В. Кулаков, М. Й. Курочка, М. П. Курило, О. М. Литвинов, О. М. Литвак, М. І. Мичко, М. В. Руденко, Г. П. Середа, М. І. Скригонюк, Є. О. Шевиченко та ін.

Поряд із цим в умовах проведення правової реформи в Україні, а також суттєвого підвищення рівня злочинності останніми роками (2014–2016 рр.) [1] питання щодо підвищення рівня ефективності та місця прокуратури в системі суб'єктів боротьби зі злочинністю вивчені не достатньо, а тому потребують активізації наукових розробок у зазначеній сфері суспільних відносин, що й стало вирішальним у визначенні предмета даного дослідження.

Виклад основних положень. Як встановлено в процесі даного дослідження, врахування показників запобіжної діяльності прокуратури під час визначення результату реалізації цим державним органом визначених у законі функцій є важливим елементом оцінки їх ро-

боти. У цьому разі зміст завдань та одночасно проблем діяльності прокуратури полягає в тому, що сьогодні на нормативно-правовому рівні чітко визначені показники роботи з тих чи інших питань, які відображають зміст її функцій. Зокрема, у п. 21.1 наказу Генеральної прокуратури від 26 грудня 2011 року № 1гн «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» зазначено, що діяльність органів прокуратури слід оцінювати комплексно у площині фахового вирішення питань, що належать до компетенції прокуратури, у поєднанні зі статистичними даними, які характеризують якість роботи та можуть об'єктивно порівнюватися [2, с. 10]. Цікавим у цьому ж контексті є наказ Генеральної прокуратури України від 12 квітня 2013 року № 7гн «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян», у п. 12 якого зазначено, що критеріями оцінки ефективності наглядової діяльності на цьому напрямі слід вважати:

- 1) реальний стан законності у піднаглядних органах та установах;
- 2) повноту вжитих заходів реагування щодо усунення порушень законів, причин та умов, що їм сприяли;
- 3) поновлення порушених прав і свобод людини;
- 4) відшкодування завданої шкоди;
- 5) відповідність чинному законодавству, міжнародним нормам і стандартам умов тримання осіб у місцях та установах застосування заходів примусового характеру, попереднього ув'язнення і виконання покарань [3, с. 78].

Таким чином, у цьому наказі застосовано так званий комбінований підхід в оцінці ефективності діяльності прокуратури [4, с. 216], який передбачає наявність результатів (показників) як у сфері виконання покарань, так і у сфері запобігання злочинам. Водночас у п. 10 наказу Генеральної прокуратури України від 16 січня 2013 року № 1/1гн «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції» зазначений підхід дещо звужено та формалізовано, а саме: до основних критеріїв оцінки ефективності координаційної діяльності прокурорів віднесені такі:

- а) реальний вплив на покращення стану протидії злочинності та корупції;
- б) підвищення ефективності їх профілактики;
- в) захист прав і свобод громадян та інтересів держави від злочинних посягань, у тому числі щодо відшкодування завданих їм збитків;

г) рівень довіри громадськості до органів прокуратури та правоохоронних органів [5, с. 13].

Звичайно, і в цьому разі можна погодитися з висновком В. І. Борисова та П. Л. Фріса про те, що враховуючи, що на законодавчому рівні критерії ефективності на сьогодні не мають унормованого виду і формально не закріплені [6, с. 82], слід при визначенні їх у підзаконних (відомчих) нормативно-правових актах максимально наближати до тих показників, що розроблені на доктринальному рівні [7, с. 157-158], з урахуванням реалізації тих функціональних завдань, що закріплені у їх статутних законах. Бо як можна оцінювати ефективність координаційної діяльності прокуратури тільки, наприклад, за рівнем довіри громадськості, а не всього населення? Яким чином органи прокуратури можуть формувати імідж (від англ. Image – зразок) [8, с. 225] та рівень довіри населення до інших правоохоронних органів (поліції, СБУ, прикордонників, митників і т. ін.)? Чому у відомчих наказах відсутні кількісні показники запобіжної діяльності?

Саме зазначені прогалини нормативно-правового характеру й виступають однією з детермінант, що впливає на оцінку ефективності запобіжної діяльності прокуратури, а також інших правоохоронних органів у сфері боротьби зі злочинністю. Виходячи із цього, на науковому рівні обгрунтована необхідність оцінки зазначеної діяльності за поточними та підсумковими результатами [7, с. 157-158], яка включає:

1) обсяг виконаної координаційної роботи: проведених координаційних засідань; розглянутих на них питань і прийнятих по них рішень; застосованих координаційних форм і т. п.;

2) результативність координаційної форми (відношення між абсолютною кількістю вказівок про застосування даної координаційної форми, передбачених координаційним рішенням, до абсолютної величини її застосування для погодження дій суб'єктів запобігання злочинам);

3) питома вага координаційних форм серед інших координаційних заходів [7, с. 157].

Підсумкова оцінка роботи координаційних органів здійснюється, як правило, у кінці певного нормативно визначеного періоду функціонування та проводиться, крім вищезазначених, також за такими показниками:

а) активність координаційної діяльності як відношення суми заходів, які здійснюються координаційним органом безпосередньо та в яких він брав участь, до сумарної кількості заходів, передбачених координаційним рішенням;

б) своєчасність координаційної діяльності як відношення кількості заходів, виконаних без порушень встановлених термінів, до загальної кількості координаційних заходів;

в) доброякісність координаційної діяльності як відношення кількості координаційних заходів, виконаних якісно, до загальної кількості координаційних заходів;

г) інтенсивність координаційного реагування як відношення кількості координаційних заходів до всіх запобіжних [7, с. 158].

Як показали отримані в ході цього дослідження результати, однією з ознак, що входить у зміст поняття «оцінка ефективності запобіжної діяльності прокуратури як суб'єкта запобігання і протидії злочинності», є обумовленість критеріїв і показників роботи прокуратури змістом законів та інших нормативно-правових актів у сфері боротьби зі злочинністю, а також змістом функцій зазначеного органу.

Сутність цієї проблеми полягає в тому, що незважаючи на те, що за змістом функції прокуратури органічно взаємопов'язані та взаємодіють із завданнями щодо запобігання злочинам, досі на законодавчому рівні кримінологічний прокурорський нагляд не визнаний, хоча підстави для цього як на практичному, так і на доктринальних рівнях розроблені та є очевидними. Зокрема, В. П. Півненко у своїх численних наукових розробках доводить, що в досудовому розслідуванні діяльність прокурора включає у себе два складника кримінологічного нагляду: а) за виконанням органами досудового розслідування вимог закону щодо виявлення й усунення причин і умов, які сприяли вчиненню злочин; б) за безпосередньою діяльністю прокурора у межах досудового розслідування [9, с. 214-215]. Аналогічну думку із цього приводу висловив й А. І. Алексєєв, вважаючи, що запобіжна процесуальна діяльність прокурора здійснюється у формі кримінального нагляду, а її предметом є виконання вказаними органами вимог кримінального законодавства [10, с. 155]. Зумовлено це тим, як правильно зробив висновок А. Б. Сухарєв, що розслідування злочинів, з одного боку, пов'язується з реакцією суспільства і держави на конкретний злочин з метою вжиття до винуватих кримінально-правових заходів, а з іншого – з кримінологічною реакцією суспільства і держави на фактори, що детермінували вчинення злочину, шляхом їх усунення чи блокування. Тісний зв'язок цих двох ліній впливу, що здійснюються за дорученням держави органами досудового розслідування і прокуратури під час розслідування злочинів, є визначальним і найефективнішим [11, с. 28].

Отже, наявна конкретна теоретико-прикладна проблема, що потребує невідкладного розв'язання. Щодо цього В. М. Юрчишин зауважив, що це суттєвий недолік, який необхідно терміново усувати, бо спеціально-кримінологічне запобігання злочинам є обов'язковим атрибутом кримінального процесу будь-якої демократичної країни світу і займає в ньому чільне місце. Цього визначального положення не може ігнорувати жодний законодавець [4, с. 215]. Необхідність визнання на нормативно-правовому рівні кримінологічного нагляду прокуратури доводять у своїх наукових працях О. М. Бандурка та Л. М. Давиденко, які, зокрема, стверджують, що вся наглядова діяльність прокуратури, як у межах кримінального провадження, так і поза його межами, спрямована на виявлення й усунення порушень закону. Тоді як ця діяльність має ще й спеціально-кримінологічний аспект, спрямований на попередження злочинів, – кримінологічний нагляд [12, с. 249]. Аналогічні підходи підтримують й інші науковці [13, с. 139].

Висновок

Таким чином, найбільш точною, повною, неупередженою та об'єктивною буде тільки така оцінка ефективності запобіжної діяльності прокуратури, яка буде враховувати всі системоутворюючі ознаки, що становлять її зміст. Особливо актуальним та важливим цей висновок є з огляду на вирішення прокуратурою координуючого завдання, ефективність якого прямо пов'язана з ефективністю її запобіжної діяльності як суб'єкта запобігання і протидії злочинам (як одиничне – координуючі завдання, та загальне – завдання із запобігання злочинам). Для того, щоб на практиці зазначена теоретична модель знайшла своє найбільш раціональне та ефективне застосування, слід на науковому рівні розробити відповідну методiku.

Список використаних джерел:

1. Кулик О. Г. Сучасна кримінальна ситуація в Україні: тенденції і прогноз [Електронний ресурс] / О. Г. Кулик. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua>.
2. Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України: наказ Генеральної прокуратури України від 26 груд. 2011 р. № 1 гн // Закон України «Про прокуратуру»: наук.-практ. комен.: у 3-х кн. / за заг. ред. О. М. Литвака. – Кн. 3: Галузеві накази Генерального прокурора України та інші відомчі нормативні акти прокуратури. – К.: Алерта, 2013. – С. 4–11.
3. Про організацію прокурорського нагляду за дотриманням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність наказ Генеральної прокуратури України від 03 груд. 2012 р. № 4/1 гн [Елек-

тронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=

4. Юрчишин В. М. Місце і роль прокурора у судовому розслідуванні та їх відображення в теорії, законодавстві і практиці : монографія / В. М. Юрчишин. – Чернівці : Вид. дім «Родовід», 2013. – 307 с.

5. Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції : наказ Генерального прокурора України від 16 січ. 2013 р. № 1/1 гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2nsf/fink1/GP11028.html.

6. Гарашук В. М. Доктрина контролю та нагляду у сфері організаційно-управлінських відносин / В. М. Гарашук // Правова доктрина України : у 5-и т. – Х. : Право, 2013. – Т. 2: Публічно-правова доктрина України / [Ю. П. Битяк, Ю. Г. Барабаш, М. П. Кучерявенко та ін.] ; за заг. ред. Ю. П. Битяка. – С. 269–292.

7. Литвинов А. Н. Профилактика преступлений. От теории к практике: науч.-практ. пособие / А. Н. Литвинов, Т. С. Гавриш. – М. : ЭКМОС, 2003. – 160 с.

8. Булько А. Н. Большой словарь иностранных слов. 35 тысяч слов / А. Н. Булько. – 3-е изд., испр., перераб. – М. : Мартин, 2010. – 704 с.

9. Півненко В. П. Прокурорський нагляд в Україні : навчальний посібник / В. П. Півненко. – Х. : «Харків юридичний», 2008. – 304 с.

10. Алексеев А. И. Оперативно-профилактическое наблюдение / А. И. Алексеев, Г. К. Синилов. – М. : ВНИИ МВД СССР, 1978. – 211 с.

11. Сахаров А. Б. О личности преступника и причинах преступности в СССР / А. Б. Сахаров. – М. : Юрид. лит., 1961. – 279 с.

12. Бандурка А. М. Преступность в Украине: причины и противодействие : монография / А. М. Бандурка, Л. М. Давиденко. – Х. : Основа, 2003. – 368 с.

13. Раскина Т. В. О некоторых направлениях противодействия коррупции в органах внутренних дел Российской Федерации / Т. В. Раскина // Проблемы совершенствования правоохранительной деятельности в области противодействия преступности и коррупции : материалы науч.-практ. конф. – Минск: БГУ ФК, 2012. – С. 138–139.

В статье проведен анализ содержания основных критериев, применяемых при оценке эффективности деятельности прокуратуры, направленной на решение определенных в законе задач по предотвращению преступлений, а также установлены некоторые проблемные вопросы, которые необходимо решить и усовершенствовать на нормативно-правовом уровне.

Ключевые слова: эффективность, критерии, результативность, оценка, предупреждение, деятельность, прокуратура, правоохранительный орган, сфера борьбы с преступностью.

The article analyzes the contents of the main criteria used in assessing the effectiveness of the prosecution aimed at solving the tasks defined in the law to prevent crime, and established some problems that need solving and improvement on the legal level.

Key words: efficiency, criteria, effectiveness, rating, prevention, activity, Prosecutor's Office, law enforcement agencies, field of combating crime.