

**ЩОДО ДЕЯКИХ КРИТЕРІЇВ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ
ЗАПОБІЖНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ****FOR SOME OF THE CRITERIA FOR EVALUATING THE EFFECTIVENESS OF
PREVENTIVE ACTIVITIES OF THE PROSECUTOR'S OFFICE****Новосад Ю.О.,
к.ю.н., начальник***Управління нагляду у кримінальному провадженні
Прокуратури Волинської області*

У статті на підставі з'ясування сутності й змісту загальних критеріїв ефективності, що застосовуються в різних галузях суспільної діяльності, науково обґрунтована необхідність їх упровадження під час оцінювання результативності роботи прокуратури, пов'язаної із запобіганням злочинам, а також визначені проблемні питання досліджуваної теми і шляхи їх вирішення.

Ключові слова: критерії, оцінювання, діяльність, результативність, прокуратура, запобігання, злочин, ефективність, суб'єкт, правоохоронний орган.

В статье на основании выяснения сути и содержания общих критериев эффективности, применяемых в различных сферах общественной деятельности, научно обоснована необходимость их внедрения при оценке результативности работы прокуратуры, связанной с предотвращением преступлений, а также определены проблемные вопросы исследуемой темы и пути их решения.

Ключевые слова: критерии, оценка, деятельность, результативность, прокуратура, предупреждение, преступление, эффективность, субъект, правоохранительный орган.

Nowadays, in the context of legal reform in Ukraine, as well as a significant increase in crime in recent years (2014–2016 years), the issue of improving the level of efficiency and place of public prosecution in the system of the fight against crime is very important.

In practice, one of the problems that affects the performance and overall assessment of the safety activities of the Prosecutor's office, is the lack of well-defined criteria developed in the legal and scientific levels.

In article on the basis of determination of the nature and content of the common criteria of effectiveness used in various fields of social activities, scientifically substantiated the need for their implementation in assessing the performance of prosecution, prevention of crime, and also identified problematic issues and ways of their solution in fact subject that is studied.

An important place in the evaluation of the effectiveness of preventive prosecution is the degree and level of achievement of goals and objectives for the prevention of crimes. The aim of coordination of law enforcement agencies in the fight against crime is to improve the activities of crime prevention by combining their efforts.

The author concluded that the effectiveness of the coordination activities of the Prosecutor's office to prevent crimes is the degree of implementation of its authorities and officials of the purpose and tasks of the law enforcement system and which are enshrined in the law and other normative-legal acts, defined in these conditions coordination costs.

Key words: criteria, rating, activity, effectiveness, Prosecutor's Office, prevention, crime, efficiency, subject, law enforcement agency.

Як показує практика, однією з проблем, що впливає на результативність загалом і оцінку запобіжної діяльності прокуратури зокрема, є відсутність чітко визначених критеріїв, розроблених на нормативно-правовому та науковому рівнях. Ця проблема полягає в тому, що ті загальні критерії ефективності, які застосовуються в економіці та інших прикладних сферах суспільної діяльності (механіці, фізиці, хімії тощо), з одного боку, не можуть бути механічно «вмонтовані» та пристосовані до оцінювання результативності діяльності тих чи інших суб'єктів правоохоронної діяльності в силу специфіки, суспільно-правової природи й інших її особливостей і властивостей, з іншого боку, зазначені показники теж потребують постійної доробки, що зумовлюється науково-технічним прогресом і необхідністю використання у вітчизняній, у тому числі юридичній, практиці кращих зразків і стандартів міжнародного характеру.

Саме зазначені обставини й стали вирішальними під час вибору об'єкта, предмета, мети й завдань статті, головною метою якої є з'ясування змісту поняття «ефективність» і обґрунтування необхідності розробки нових і удосконалення наявних критеріїв оцінювання запобіжної діяльності прокуратури України.

Питаннями підвищення ефективності діяльності прокуратури у сфері боротьби зі злочинністю досить плідно займаються науковці як 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. Жилина, 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. Серета, М.І. Скригонюк, Є.О. Шевченко та ін.

Разом 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 й місця прокуратури в системі суб'єктів боротьби зі злочинністю вивчено недостатньо, а тому потребують активізації наукових розробок у зазначеній сфері суспільних відносин, що й стало вирішальним під час визначення предмета дослідження.

Як показали результати дослідження, для оцінювання та виміру ефективності будь-якої координаційної діяльності разом із критеріями (завданнями) координаційних органів у науці застосовують показники ефективності [2, с. 141]. При цьому деякі науковці ототожнюють поняття «критерії» й «показники» [3, с. 29]. Виходячи з етимологічного значення цих понять, відповідно до яких критерії – це мірило оцінювання [4, с. 303], тобто еталон, зразок, до якого необхідно слідувати, а показник – це засіб, за допомогою якого можна зробити висновок про розвиток чи хід чого-небудь [4, с. 488], варто в цьому випадку погодитись із О.М. Литвиновим і Т.С. Гавриш, які вважають, що такого знака рівності щодо зазначених понять ставити не можна, позаяк показники, взяті в сукупності, вказують на співвідношення між еталоном, а саме завданнями координаційного органа й тим фактичним результатом, якого вдалось досягти [2, с. 141].

Кримінологи, використовуючи теоретичні розробки в галузі статистики [5], розрізняють кількісні та якісні показники запобігання і протидії злочинності. Зокрема, се-

ред кількісних показників науковці виділяють: а) абсолютні; б) відносні; в) середні величини [2, с. 142], які повною мірою використовуються під час оцінювання ефективності координаційної діяльності прокуратури. Крім того, вчені пропонують застосовувати при цьому такий кількісний показник, як питома вага координаційних заходів серед усіх запобіжних у сфері протидії злочинам [2, с. 143–144]. До якісних показників координаційної діяльності прокуратури належать такі: а) активність; б) своєчасність; в) доброякісність; г) інтенсивність [2, с. 144–149].

Отже, можна констатувати, що ефективність координаційної діяльності прокуратури щодо запобігання злочинам – це ступінь виконання її органами та посадовими особами мети й завдань, що поставлені перед системою правоохоронних органів, закріплені в законі та інших нормативно-правових актах, відповідають за визначених умов витратам на координацію.

При цьому варто зазначити, що поняття «оцінювання ефективності запобіжної діяльності прокуратури як суб'єкта запобігання та протидії злочинності» має науково обґрунтований характер критеріїв і показників визначення ступеня та рівня досягнення мети й завдань цього виду суспільної діяльності. Мова в цьому випадку ведеться про те, що для характеристики категорії ефективності в кримінології поряд із перерахованими параметрами і критеріями координаційної діяльності прокуратури застосовують і параметри змісту категорії ефективності, сформовані на основі ідеальної моделі системи запобігання злочинам [6, с. 14]. При цьому параметри змісту ефективності являють собою модель взаємодії організаційних і функціональних принципів координаційної діяльності щодо запобігання злочинам [2, с. 136]. До основних параметрів, що визначають критерії змісту ефективності в теоретичній моделі координації роботи суб'єктів запобіжної діяльності, науковці зараховують такі: а) стан законності; б) цілеспрямованість управлінської діяльності; в) об'єднання дій суб'єктів запобігання злочинам із одночасним обліком їх тактичної самостійності; г) ресурсне забезпечення; г) організованість; д) комплексність; е) дієвість (результативність); є) якість координації [2, с. 136].

Саме зазначені теоретичні параметри змісту ефективності координації й становлять (мають становити) основу практичних заходів щодо запобігання злочинам органами прокуратури.

Як свідчить практика, важливе місце в оцінюванні ефективності запобіжної діяльності прокуратури посідають ступінь і рівень досягнення мети й завдань щодо запобігання злочинам. У науковій літературі під ступенем розуміють порівняльну величину, що характеризує розмір, інтенсивність чого-небудь [4, с. 649], а під рівнем – ступінь якості, величину тощо, досягнуті в чому-небудь [4, с. 529], тобто на доктринальному рівні ці поняття ототожнюються.

Водночас, як встановлено в ході дослідження, сьогодні немає єдності вчених щодо змісту цих критеріїв у запобіжній діяльності, їх дослідження в контексті завдань цієї теми можна здійснити за аналогією, використовуючи результати наукових розробок, які проводяться в межах, зокрема, кримінального права. Так, В.І. Борисов і П.Л. Фріс рівень ефективності кримінально-правової політики визначають як ступінь досягнення завдань і цілей, визначених під час прийняття закону про кримінальну відповідальність, адекватність між запланованим і досягнутим [7, с. 86]. При цьому важливим у зв'язку з цим є інший висновок значаєних учених, а саме: на ефективність кримінально-правової політики активно впливає й рівень розвитку як законодавства загалом, так і кримінально-правового зокрема, а також правозастосовна практика.

Цей методологічний підхід до визначення змісту окремих критеріїв ефективності у сфері боротьби зі злочинністю, без сумніву, має бути пріоритетним під час вирішення аналогічних показників запобіжної діяльності прокуратури.

Матеріальні засади мети й завдань щодо запобігання злочинам, враховуючи відсутність сьогодні окремого, спеціального, закону із цих питань, визначено передусім у Кримінальному кодексі (далі – КК) України. Так, у ч. 1 ст. 1 КК України одним із завдань визначено завдання щодо запобігання злочинам. У зв'язку з цим В.Я. Тацій зауважив, що специфіка кримінально-правових норм полягає в тому, що вони є нормами-заборами: під загрозою покарання в них забороняється певна суспільно небезпечна поведінка. Саме цим поряд із завданнями охорони суспільних відносин КК України вирішує й інше завдання – запобігання злочинам, попередження про правові наслідки їх учинення [8, с. 7]. Таке саме завдання й водночас мета закріплені в ч. 2 ст. 50 КК України, а саме: запобігання вчиненню нових злочинів як засудженими, так й іншими особами (так звані спеціальна та загальні превенції) [8, с. 203–204]. У більш загальних (завальованих, невиразних) [4, с. 192] рисах завдання щодо запобігання злочинам визначено в ст. 2 Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК) України, у якій зазначено, що завданнями кримінального провадження є повне та неупереджене розслідування й судовий розгляд, щоб жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу і щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура [9, с. 7–8]. Разом із цим у ч. 1 ст. 1 Кримінального виконавчого кодексу України до цілей (мети) кримінально-виконавчого законодавства зараховано не тільки запобігання вчиненню нових кримінальних правопорушень як засудженими, так й іншими особами, а й запобігання тортурам і нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню із засудженими [10, с. 10–12]. Проте, навіть незважаючи на те що це питання не стосується завдань дослідження, варто звернути увагу на одну проблему, яка має прямий стосунок до запобіжної діяльності, а саме: у чинному КК України, зокрема в ст. 11, подано поняття злочину, але відсутнє поняття кримінального правопорушення. Із цього випливає, що в кримінально-виконавчій діяльності поставлена мета запобігання тому, чого не існує в реальній правовій дійсності. Більше того, якщо брати за основу положення ст. 215 КПК України, у якій зазначено, що досудове розслідування злочинів здійснюється у формі досудового слідства, а кримінальних проступків – у формі дізнання, то зміст цієї проблеми ще більше ускладнюється й потребує вирішення на законодавчому рівні, а саме: КК України має бути в обов'язковому порядку доповнений ст. 11-1 «Поняття кримінального проступку», основу якої мають становити теоретичні розробки із цих питань [9, с. 533]. Додатковим аргументом із цього приводу є науково обґрунтовані висновки теоретиків права, відповідно до яких норми матеріального права визначають певну модель поведінки шляхом встановлення прав і обов'язків, є пріоритетними (визначальними) під час формування норм процесуального права [11, с. 164].

Важливість і необхідність вирішення цього завдання на нормативно-правовому рівні полягає ще й у тому, що означена проблема взаємозв'язана та взаємозумовлена питаннями визначення (оцінювання) ступеня й рівня запобіжної діяльності всіх без винятку суб'єктів запобігання злочинам. Щодо завдань запобіжної діяльності, що визначені на доктринальному рівні, то до них науковці зарахували такі:

- 1) систематичне виявлення й аналіз явищ, процесів, факторів, ситуацій, що сприяють злочинам;
- 2) вивчення суперечностей і конфліктів, що призводять до вчинення та реалізації злочинних намірів, а також до формування особи злочинця;
- 3) постійне виявлення осіб, від яких можна очікувати вчинення злочинів, їх вивчення й активний запобіжний вплив на них;

4) усунення або нейтралізація явищ, що сприяють злочинній поведінці [12, с. 17].

При цьому, як правильно зробив висновок В.В. Василевич, зазначені загальні завдання конкретизуються залежно від рівнів, видів, форм і напрямів запобіжної діяльності. Тому ступінь ефективності запобігання злочинам залежить від того, як виконується завдання, що стоять перед ними [12, с. 17].

На науковому рівні визначені цілі (мета діяльності, пов'язаної із запобіганням злочинам), а саме:

а) обмеження впливу негативних обставин, пов'язаних із причинами та умовами злочинності;

б) вплив на причини злочинних виявів і їх умови;

в) вплив на негативні обставини безпосереднього соціального оточення (мікросередовище) особи, що формують мотивацію злочинної поведінки;

г) вплив на особу, здатну вчинити злочин або продовжувати злочинну діяльність [12, с.17].

Виходячи зі змісту зазначених теоретичних положень і наукових розробок, присвячених координаційній діяльності, можна констатувати, що метою координації роботи правоохоронних органів у сфері боротьби зі злочинністю є підвищення ефективності діяльності суб'єктів запобігання злочинам за рахунок об'єднання їхніх зусиль, а основними завданнями є такі:

1) створення єдиного фронту боротьби зі злочинністю;

2) активізація роботи суб'єктів запобіжної діяльності;

3) економія витрат, сил, засобів і ресурсів, які задіюються в запобіганні злочинам;

4) забезпечення реалізації державних програм у сфері боротьби зі злочинністю;

5) розробка стратегії й рекомендацій для тактики запобігання злочинам;

6) вивчення та узагальнення практики координаційної діяльності;

7) усунення дублювання, паралелізму в діяльності суб'єктів запобігання злочинам; тощо [2, с. 156–157].

ЛІТЕРАТУРА

- Кулик О.Г. Сучасна кримінальна ситуація в Україні: тенденції і прогноз / О.Г. Кулик [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua>.
- Литвинов А.Н. Профилактика преступлений. От теории к практике : [науч.-практ. пособ.] / А.Н. Литвинов, Т.С. Гавриш. – М. : ЭКМОС, 2003. – 160 с.
- Мелкумов В.Г. К вопросу об определении эффективности прокурорского надзора / В.Г. Мелкумов // Науч. информ. по вопросам борьбы с преступностью. – М., 1986. – С. 24–32.
- Давиденко Л.М. Проблеми оцінки та вимірювання ефективності діяльності прокуратури / Л.М. Давиденко // Питання конституційно-правового статусу прокуратури України та удосконалення її діяльності. – Х., 1999. – С. 67–81.
- Правова статистика : [підруч.] / [О.М. Джужа, В.В. Василевич та ін.] ; за заг. ред. проф. О.М. Джужа. – К. : Атіка, 2014. – 448 с.
- Жалинский А.Э. Специальное предупреждение преступлений в СССР: вопросы теории / А.Э. Жалинский. – Львов : Вища шк., 1976. – 193 с.
- Правова доктрина України : у 5 т. – Х. : Право, 2013. – Т. 1. : Загальнотеоретична та історична юриспруденція / [В.Я. Тацій, О.Д. Святоцький, С.І. Максимов та ін.] ; за заг. ред. О.В. Петришина. – 2013. – 976 с.
- Кримінальний кодекс України : [наук.-практ. комент.] : у 2 т. / за заг. ред. В.Я. Тація, В.І. Борисова, В.І. Тютюгіна. – 5-е вид., допов. – Х. : Право, 2013. – Т. 2 : Особлива частина / [Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, В.І. Тютюгін та ін.]. – 2013. – 1040 с.
- Кримінальний процесуальний кодекс України : [наук.-практ. комент.] : у 2 т. / [Є.М. Блажівський, Ю.М. Грошевий, Ю.М. Дьомін та ін.] ; за заг. ред. В.Я. Тація. – Х. : Право, 2012. – Т. 2. – 2012. – 661 с.
- Нежурбіда С. Етіологія злочину: теорії, аналіз, результат : [моногр.] / С. Нежурбіда. – Чернівці : Друк Арт, 2013. – 432 с.
- Уолкер Р. Английская судебная система / Р. Уолкер ; пер. Т.В. Арапова ; отв. ред. и предисл. Ф.М. Решетникова. – М. : Прогресс, 2015. – 631 с.
- Профілактика злочинів : [підруч.] / [О.М. Джужа, В.В. Василевич, О.Ф. Гіда та ін.] ; за заг. ред. проф. О.М. Джужа. – К. : Атіка, 2011. – 720 с.