

ЩОДО КРИТЕРІЇВ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ НА ДОСУДОВОМУ СЛІДСТВІ

УДК: 343.163



Трагнюк Роман Романович,
кандидат юрид. наук, доцент
(Національна юридична академія
України імені Ярослава Мудрого)

Ключові слова: прокурор, прокурорська діяльність, критерії оцінки, ефективність.

Конституція України покладає на органи прокуратури обов'язок по здійсненню нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство. Важливою умовою належної організації прокурорського нагляду у цій сфері є об'єктивна оцінка результатів такої діяльності з огляду на її ефективність. Особливої актуальності зазначене питання набуває у зв'язку з прагненням суспільства розвиватися у напрямку максимальної відкритості й прозорості діяльності державних органів, доступу громадян до інформації про їх діяльність, в тому числі й прокуратури (ст. 5 Закону України «Про інформацію») [3], (ст. 4 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави») [4].

Проблема вимірювання ефективності різних видів прокурорської діяльності привертає увагу багатьох вчених (В.С. Бабкова, В.В. Долежан, Л.М. Давиденко, В.П. Корж, В.Г. Мелкумов, Г.П. Середа, К.Ф. Скворцов, Є.А. Субботін, О.Б. Червякова, М.К. Якимчук та деякі інші). Одночасно наука прокурорсько-наглядової діяльності та практика ще не розробили концептуальних засад методичного забезпечення та оцінки ефективності, визначення критеріїв, її ознак, мірила та іншого інструментарію в цій сфері. Тому метою цієї статті є аналіз існуючих критеріїв оцінки ефективності прокурорського нагляду на досудовому слідстві і на цій основі формування висновків щодо можливих шляхів їх удосконалення.

Майже три десятиріччя тому колектив вчених на чолі з К.Ф. Скворцовим слушно дійшов висновку, що під ефективністю у сфері прокурорської діяльності необхідно розуміти ступінь досягнення прокурорами мети і завдань, сформульованих у Законі України «Про прокуратуру», наказах Генерального прокурора України, інших правових та управлінських актах [9, 21-22]. Досліджуючи це питання, В. Т. Михайлов зробив важливий висновок про те, що поняття ефективності прокурорського нагляду є єдиним як в цілому, так і для окремих галузей та напрямків (ділянок) прокурорської діяльності та по суті є ступенем досягнення прокурором цілей, поставлених у законі й інших нормативних актах із визначеними у даних умовах витратами [7, 21]. Виходячи з цього, Л. М. Давиденко пропонує в якості критерію ефективності прокурорської діяльності запровадити категорію «мета-завдання», яка має відповідати певним вимогам: 1) бути реальною в аспекті практичного досягнення; 2) точно сформульованою в нормативному чи управлінському акті. [2, 23].

Наука прокурорського нагляду визначила загальні ознаки, яким мають відповідати критерії ефективності наглядової діяльності прокурора, а саме: стимулювати досягнення прокурорських цілей; характеризувати кількісні та якісні сторони прокурорського нагляду, давати можливість об'єктивно його оцінювати, бути універсальними, несуперечливими, охоплювати усі аспекти прокурорсько-наглядової діяльності [8, 19]. Вважаємо, що зазначені здобутки вчених можуть бути використані і при визначенні ефективності прокурорського нагляду на досудовому слідстві.

Л. М. Давиденко пропонує мету-завдання прокуратури поділяти на загальну і функціональну. При цьому загальна сформульована у ст. 4 Закону України «Про прокуратуру», а функціональна – у ст. 29, 34, 44 зазначеного Закону [2, 23]. Остання є більш придатною для вимірювання ефективності прокурорської діяльності через конкретність та наближення до реальних можливостей прокуратури. Другим критерієм оцінки та вимірювання ефективності прокурорської діяльності є її показники, які у сукупності вказують на співвідношення між еталонном-завданням та тим результатом, якого фактично досягнуто [1, 72].

Погоджуючись у цілому із зазначеним, вважаємо, що крім положень Закону України «Про прокуратуру», загальна та функціональна мета-завдання прокуратури визначена також і в інших законодавчих актах, та конкретизується у наказах Генерального прокурора України тощо. Зокрема, відносно нагляду прокурора за додержанням законів органами, які проводять досудове слідство, то загальна мета-завдання міститься у ст. 2, 25 КПК України, а функціональна – у ст. 100 КПК України.

Проте, яким же чином визначається мета-завдання прокурорської діяльності у відомчих наказах Генерального прокурора України? У загальному вигляді вона визначена у п. 20 наказу Генерального прокурора України №1 від 19.09.2005 р. «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури» наступним чином: дотримання Конституції та законів України при здійсненні прокурорських повноважень; забезпечення належної організації роботи; повнота та своєчасність вжитих заходів до усунення порушень закону, поновлення прав і свобод громадян та законних інтересів держави, відшкодування завданих збитків, притягнення винних до встановленої законом відповідальності.

У галузевому наказі Генерального прокурора України № 4/1-гн від 20.04.2004 р. «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство» (п.19) визначена така функціональна мета-завдання

прокурорського нагляду: забезпечення засобами прокурорського нагляду додержання прав і свобод людини і громадянина, недопущення їх порушень при затриманнях, обрані запобіжних заходів, притягненні до кримінальної відповідальності; невідкладне вжиття заходів до їх поновлення та притягнення винних осіб до відповідальності; додержання законності при реєстрації, вирішенні заяв та повідомлень про підготовлювані або вчинені злочини, забезпечення достовірності показників щодо стану злочинності, слідства і дізнання, забезпечення в ході досудового слідства безумовного додержання вимог закону про повне, всебічне й об'єктивне дослідження всіх обставин справи; своєчасне скасування незаконних та необґрунтованих рішень у кримінальних справах.

В подальшому у п. 13 наказу Генерального прокурора України № 4-гн від 19.09.05 р. з аналогічних питань визначена така функціональна мета-завдання: своєчасне вжиття заходів щодо недопущення порушення прав і свобод людини і громадянина, їх поновлення та притягнення винних осіб до відповідальності; додержання законності при реєстрації, вирішенні заяв і повідомлень про злочини, забезпечення достовірності показників щодо стану законності, слідства і дізнання; забезпечення безумовного додержання вимог закону про повне, всебічне й об'єктивне дослідження всіх обставин справи; своєчасне скасування незаконних і необґрунтованих рішень у кримінальних справах.

Аналізуючи зазначену мету-завдання прокурорського нагляду за додержанням законів на досудовому слідстві, зазначимо, через занадто неконкретне визначення, вона навряд чи може бути пристосована для оцінки прокурорської діяльності. На наш погляд, вдалою була спроба сформулювати такі критерії у наказі Генерального прокурора України № 3 від 03.10.98 р. «Про організацію роботи та правове забезпечення органів прокуратури», відповідно до п. 7 якого при оцінці прокурорського нагляду треба враховувати: а) повноту та своєчасність використання прокурорами своїх повноважень; б) принциповість та наполегливість в усуненні порушень законів та в) притягнення винних осіб до відповідальності. Тож в підсумку йдеться про вимоги, які пред'являються до діяльності прокурора шляхом реалізації наданих йому повноважень, в тому числі й на досудовому слідстві.

Як відомо, оцінка діяльності прокурора визначається шляхом запровадження відповідних показників роботи, які відображають її кількісні та якісні характеристики, і мають націлювати прокурора на визначений результат. Тож йдеться, перш за все, про статистичну звітність, яка підсумовує діяльність проку-

рора за певний проміжок часу. І в цьому аспекті А. Ф. Смирнов пропонує визначати ефективність діяльності органів прокуратури через співвідношення цілей її організації та діяльності з одержаними результатами [10, 81].

Очевидно, що функціональна спрямованість прокуратури щодо забезпечення нагляду за додержанням законів на досудовому слідстві забезпечується шляхом реалізації прокурором наданих йому кримінально-процесуальним законодавством відповідних повноважень, метою яких є виявлення порушень закону, їх усунення та притягнення винних осіб до відповідальності. Проте аналіз показників, які містяться у Розділі «Нагляд за додержанням законів органами, які ведуть боротьбу із злочинністю» Звіту «Про роботу прокурора», затвердженого наказом Генерального прокурора України № 17 від 14.03.05 р., доводить, що вони, по-перше, не передбачають відображення відомостей про діяльність прокурора на усіх етапах досудового слідства, а по-друге, не обліковують застосування прокурором таких повноважень, як участь у провадженні дізнання та досудового слідства, санкціонування ним певних дій слідчого і органу дізнання, продовження строку розслідування, повернення справ органам досудового слідства для проведення додаткового розслідування тощо, а також нагляд прокурора за законністю затримання підозрюваного, за законністю рішення про притягнення особи в якості обвинуваченого, про закінчення досудового слідства тощо. Таке спрощене «поле» прокурорської діяльності призводить до того, що на практиці окремі прокурори усуваються від здійснення повсякденного поточного нагляду в цій сфері, і отримують наглядове провадження по справі вже разом із кримінальною справою та обвинувальним висновком, який направляється прокурору для затвердження та направлення справи на розгляд суду. Поза увагою прокурора залишаються й кримінальні справи, призупинені через не розшук особи, яка вчинила злочин. Такі справи «мовчки» чекають перебігу 15-річного терміну, після чого досудове слідство поновлюється лише з однією метою – направити справу до суду для її закриття. Безвідносним є й такий показник, як «дано письмових вказівок».

Аналогічні вади мають і показники статистичної звітності, передбачені таблицею 9 «Нагляд за додержанням законів в діяльності органів внутрішніх справ, служби безпеки, митних органів, прикордонної служби, податкової міліції, МНС у стадії слідства та дізнання», та таблицею 10 «Подання прокурора до суду про взяття під варту».

Отже, за запропонованими показниками про ді-

яльність прокурора на досудовому слідстві неможливо ані кількісно, ані якісно оцінити роботу прокурора з нагляду за додержанням законів органами, які здійснюють дізнання та досудове слідство. Тож на порядку денному є пошук нових підходів до визначення показників діяльності прокурора щодо досягнення ним встановленої мети-завдання на досудовому слідстві шляхом реалізації наданих йому повноважень повно, своєчасно та принципово.

При цьому повнота використання прокурором наданих йому повноважень передбачає його обов'язок діяти адекватно наглядовій ситуації, що склалася, а своєчасність – перш за все, додержання встановлених законом та наказами Генерального прокурора України строків їх реалізації. Принциповість прокурора в усуненні порушень закону та притягненні винних до відповідальності розглядається як один із засобів досягнення реального результату прокурорської діяльності [6, 154-156]. Отже, поряд із відповідними кількісними показниками, які характеризують діяльність прокурора, треба враховувати і фактичний стан законності в діяльності піднаглядових органів, які здійснюють дізнання та досудове слідство. Це має свідчити про ступінь досягнення завдань, які стоять перед прокурором на досудовому слідстві.

Об'єктивна оцінка ефективності діяльності прокурора на досудовому слідстві потребує також врахування кількості справ, які знаходилися у провадженні піднаглядових йому органів та посадових осіб у відповідному періоді, кількість скарг на їх дії та бездіяльність, які вирішені прокурором (у тому числі задоволені) тощо. Ці відомості також потребують доповнення інформацією про стан відомчого та судового контролю за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство, що, в підсумку, буде відображати міру мети здійснення прокурорського нагляду на досудовому слідстві.

При визначенні критеріїв оцінки ефективності прокурорської діяльності на досудовому слідстві мають бути враховані й пропозиції В. С. Зеленецького щодо запровадження структурно-функціонального підходу до кримінального процесу. В якості таких структурних елементів процесуальної діяльності, зокрема, пропонується розглядати процесуальні стадії, їх етапи та процесуальні дії, кожна з яких має вирішувати особливі завдання та досягати специфічних соціально-значущих цілей. В підсумку, на нашу думку, прокурор, здійснюючи нагляд на досудовому слідстві, має йти від меншого до більшого – від перевірки законності провадження конкретної процесуальної дії до окремих етапів провадження по справі, і, нарешті, до вирішення питання про законність провадження в

конкретній стадії, а потім вже й кримінального провадження в цілому [5, 95-99].

Вважаємо, що такий підхід відображає сутність прокурорсько-наглядової діяльності на досудовому

слідстві і може бути використаний під час дослідження показників діяльності прокурора з нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство, й вироблення критеріїв оцінки ефективності його діяльності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Давиденко Л. М. Проблеми оцінки та вимірювання ефективності діяльності прокуратури (теоретичний аспект) / Л. М. Давиденко // Питання конституційно-правового статусу прокуратури України та удосконалення її діяльності: Зб. наук. праць. – Х.: ІПК Генеральної прокуратури України. – 1999. – С. 18-26.
2. Давиденко Л. М. Поняття ефективності прокурорської роботи і теоретичні основи її вимірювання / Л. М. Давиденко // Вісник Академії прокуратури України – 2006. – № 1. – С. 21-27.
3. Закон України «Про інформацію» // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
4. Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.
5. Зеленецький В. С. О структурно-функціональному підході к определению эффективности решения задач в уголовном процессе / В. С. Зеленецький // Питання конституційно-правового статусу прокуратури України та удосконалення її діяльності: Зб. наук. праць. – Х.: ІПК Генеральної прокуратури України. – 1999. – С. 95-99.
6. Мельник О. В. Прокурорський нагляд за додержанням законів при розслідуванні вимагань. Монографія / О. В. Мельник. – Х.: Видавець ФО-П Вапнярчук Н.М., 2007. – 192 с.
7. Михайлов В. Т. Понятие и критерии эффективности прокурорского надзора / В. Т. Михайлов // Проблемы эффективности прокурорского надзора. – М.: Юрид. лит. – 1977. – С.19-29.
8. Скворцов К. Ф. Основные направления исследования проблем прокурорского надзора / К. Ф. Скворцов // Проблемы прокурорского надзора. – М.: Юрид. литература. – 1972. – С.14-28.
9. Скворцов К. Ф. Проблемы эффективности прокурорского надзора. Монография / К. Ф. Скворцов. – М.: Юрид. лит. – 1977. – 158 с.
10. Смирнов А. Ф. Проблемы оценки в управленческой деятельности прокуратуры / А. Ф. Смирнов // Питання конституційно-правового статусу прокуратури України та удосконалення її діяльності: Зб. наук. праць. – Х.: ІПК Генеральної прокуратури України – 1999. – С. 81-85.

О КРИТЕРИЯХ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА НА ДОСУДЕБНОМ СЛЕДСТВИИ

Трагнюк Роман Романович

Резюме

В статье раскрываются критерии оценки эффективности прокурорского надзора на досудебном следствии. Рассматриваются существующие взгляды на решение данной проблемы и обосновывается авторское предложение.

Ключевые слова: прокурор, прокурорская деятельность, критерии оценки, эффективность.

ON THE ESTIMATION CRITERIA OF THE PROSECUTORS SUPERVISION EFFICIENCY AT THE STAGE OF PRE-TRIAL INVESTIGATION

Tragnyuk Roman Romanovych

Summary

The article describes estimation criteria of the prosecutors supervision efficiency at the stage of pre-trial investigation. Existing points of view on the solution of this problem are analyzed and personal propositions are given.

Keywords: prosecutor, prosecutors supervision, estimation criteria, efficiency.