

До проблеми визначення критеріїв оцінювання діяльності прокуратури

Антонюк С.¹

| Опубліковано | Секція | УДК |
|--------------|--------|-------|
| 30.03.2024 | Право | 342.9 |

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.18175953>

Анотація. У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, запропоновано авторське визначення поняття «оцінювання діяльності прокуратури». Виокремлено теоретичні підходи щодо визначення критеріїв, за якими оцінюється діяльність різних органів державної влади. Аргументовано, що варто виділяти кількісні та якісні критерії оцінювання діяльності прокуратури, на основі чого зазначено, що перші фіксують формальні результати діяльності прокуратури, а якісні - розкривають її правову й соціальну цінність, а тому об'єктивне оцінювання можливе лише за умови їх комплексного та збалансованого застосування.

Ключові слова: критерії, оцінювання, ефективність, результативність, діяльність, прокуратура, прокурори.

On the problem of determining the criteria for evaluating the activities of the prosecutor's office

Annotation. In the current conditions of transformation of public power, which are accompanied by a number of negative social, economic and political processes, reforming the Prosecutor's Office of Ukraine is impossible without the realization that any institutional changes should be based not on intuitive ideas or political expectations, but on a proven understanding of the real functioning of this body. That is why, the evaluation of the activities of the Prosecutor's Office appears not as a technical control procedure, but as an intellectual and managerial mechanism for understanding its role in the justice system. It allows us to see the work of the Prosecutor's Office not in a normative-idealized dimension, but in the context of actual results, practices and consequences of its activities for the protection of human rights, public interests and legality in general. The article, based on the analysis of the scientific views of scientists, proposes the author's definition of the concept of "evaluation of the activities of the prosecutor's office". Theoretical approaches to determining the criteria by which the activities of various state authorities are evaluated are highlighted. It is argued that it is worth highlighting quantitative and qualitative criteria for evaluating the activities of the prosecutor's office, on the basis of which it is noted that the former record the formal results of the activities of the prosecutor's office, and the qualitative ones reveal its legal and social value, and therefore objective evaluation is possible only if they are comprehensively and balancedly applied.

¹ к.ю.н., доцент кафедри судоустрою, прокуратури та адвокатури ЗВО «Львівський університет бізнесу та права»
<https://orcid.org/0009-0005-9560-2147>

Keywords: criteria, evaluation, efficiency, effectiveness, activities, prosecutor's office, prosecutors.

Вступ

Постановка проблеми. У сучасних умовах трансформації публічної влади, які супроводжуються низкою негативних соціальних, економічних та політичних процесів, реформування прокуратури України неможливе без усвідомлення того, що будь-які інституційні зміни мають спиратися не на інтуїтивні уявлення або політичні очікування, а на перевірене розуміння реального функціонування цього органу. Саме тому, оцінювання діяльності прокуратури постає не як технічна процедура контролю, а як інтелектуальний та управлінський механізм осмислення її ролі в системі правосуддя. Воно дозволяє побачити роботу прокуратури не в нормативно-ідеалізованому вимірі, а в контексті фактичних результатів, практик і наслідків її діяльності для захисту прав людини, публічних інтересів та законності загалом.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання, присвячені реформуванню прокуратури, у своїх наукових працях розглядали: Ю.І. Андрієвська, С.К. Гречанюк, В.М. Косович, С.В. Оверчук, О.В. Озвинчук, І.Б. Пробко, Н.О. Рибалка, К.О. Сіренко, Я.В. Толочко, П.О. Угровецький, Т.П. Яцик та багато інших. Втім, незважаючи на значний теоретичний доробок, в науковій літературі фактично неопрацьованим залишається питання оцінювання діяльності прокуратури.

Саме тому метою статті є: визначити критерії оцінювання діяльності прокуратури.

Результати

Взагалі, оцінювання – це дослідження, яке визначає стан виконання та наслідки надання послуги за якісними та кількісними показниками, відповідність встановлених цілей результатам, а також результативність, продуктивність та ефективність надання послуг та діяльності влади. Основною метою оцінювання, вважає автор, є визначення стану та якості реалізації будь-якого напрямку діяльності, проекту або програми. Завданнями оцінювання, на переконання Д.В. Сухініна, є наступні: забезпечення стабільності надання органами державної влади всіх рівнів та органами місцевого самоврядування послуг відповідно до вимог законодавства та пріоритетів державної політики; постійне вдосконалення якості послуг та підвищення задоволення ними з боку споживачів; обмеження витрат і досягнення ефективності в наданні послуг; оптимізація інформаційного забезпечення процесу прийняття рішень щодо державної політики та програм ефективного управління ризиками; вирішення питань ефективного використання ресурсів, у тому числі бюджетних [1]. Значення оцінювання полягає в тому, що воно надає змогу визначити: наскільки співвідносяться обрані напрямки діяльності та методи досягнення задекларованих цілей; якими є витрати ресурсів щодо створення продукту (товару чи послуги); який результат і ефект отримали в підсумку (поточному та кінцевому), чи отримують споживачі послуг задоволення від споживання продукту тощо [2].

З огляду на зазначене вище, можемо дійти до висновку, що оцінювання діяльності прокуратури - це системний, цілеспрямований і регламентований процес збору, аналізу та інтерпретації показників діяльності органів прокуратури та їх посадових осіб з метою визначення рівня ефективності, результативності, законності й доброчесності виконання покладених на них функцій, а також для ухвалення управлінських і кадрових рішень та підвищення якості публічного обвинувачення і представництва інтересів держави.

Значення такого оцінювання діяльності органів прокуратури та їх посадових осіб полягає у тому, що таке оцінювання:

- по-перше, дає змогу встановити, наскільки повно й результативно прокуратура виконує покладені на неї завдання та функції в рамках визначеної компетенції та повноважень;

- по-друге, забезпечує підвищення законності та якості діяльності прокуратури, оскільки дозволяє виявити порушення, прогалини та системні проблеми у правозастосовні практики;

- по-третє, сприяє суспільній довірі шляхом обґрунтованої оцінки результатів діяльності;

- по-четверте, є основою для планування розвитку, оптимізації ресурсів, проведення організаційних та управлінських змін, тощо;

- по-п'яте, допомагає виявляти ризики недоброчесної поведінки посадових осіб органів прокуратури;

- по-шосте, формує доказову базу для реформування та підвищення інституційної спроможності прокуратури.

Здійснення відповідного оцінювання має відбуватись на основі певних критеріїв. О. Ю. Оболенський вказує, що критерій, у загально визнаному значенні, становить певну кількісну або якісну ознаку, на підставі якої здійснюється оцінювання будь-яких явищ, виявів функціонування матеріальних і нематеріальних суб'єктів, класифікація предметів матеріального та духовного світу. Це фактично «мірило», за яким виробляються ставлення і думка щодо доцільності й ефективності функціонування певного суб'єкта. Для систем управління, критерій має визначати ефективність управління, тобто оцінювати вияви управління, завдяки аналізу яких можна визначати рівень і якість управління та надання послуг, його відповідність потребам суспільства. Саме врахування якості вирізняє критерії управління серед інших показників, що вимірюють лише кількісні показники відповідних ознак, виявів тощо. Загалом критерії пов'язані з поняттям ефективності, трансформують його в себе через певні уточнення та визначення, віддзеркалюють співвідношення між отриманими соціальними результатами та витратами на їх досягнення [3, с. 402–403].

Варто навести точку зору А.В. Кубаєнка, який, оцінюючи критерії визначення ефективності діяльності правоохоронних органів, акцентує увагу на тому, що вони формуються шляхом сукупності різноманітних джерел і суб'єктів. У зв'язку з цим, узагальнює згаданий вище автор, оцінка ефективності діяльності правоохоронних органів може проводитися на підставі інформації, отриманої в результаті дослідження наступних сфер: кримінальна статистика (кількість кримінальних правопорушень на душу населення, кількість осіб, які відбувають покарання в місцях позбавлення волі, кількість розкритих кримінальних правопорушень і т. п.); результати опитувань громадської думки (результати досліджень задоволеності громадян роботою правоохоронних органів, результати опитувань потерпілих, опитування представників інших державних органів, які на локальному рівні взаємодіють з правоохоронними органами); результати контролю наглядових органів; результати громадського контролю; звіти Уповноваженого з прав людини; статистика звернень в правоохоронні органи та результати розгляду заяв та повідомлень; рівень корупції в правоохоронних органах; встановлення кількості працівників правоохоронних органів та їх співвідношення з чисельністю населення; встановлення кількості приватних охоронних структур та їх співвідношення з чисельністю правоохоронних органів; система заміщення посад в правоохоронних органах: шляхом призначення або виборності; система фінансування – співвідношення витрат на правоохоронний орган з розмірами відшкодованої за допомогою правоохоронного органу матеріальної шкоди;

економічний фактор – максимальне зниження злочинності при заданому бюджеті витрат на захист правопорядку, тобто витрачання ресурсів, в першу чергу, на запобігання правопорушенням, а не на розшук і затримання правопорушників [4, с.97-98]. Ще один вчений, - О.В. Литвин, серед критеріїв оцінювання ефективності діяльності державних службовців називає: компетентність; відповідність займаній посаді за результатами попередніх атестацій; законність дій державного службовця, зафіксована у підготовлених документах відповідно до вимог чинного законодавства, інших дій в межах посадових інструкцій, кількості оскаржених у суді дій і рішень державного службовця, чи державного органу, у якому він проходить службу та від імені якого він готував те чи інше рішення; оцінка з боку громадян, що перевіряється шляхом аналізу звернень громадян, відповідей на ці звернення, що здійснювалися безпосередньо державним службовцем, кількості повторних звернень за тими ж підставами, кількості скарг від громадян; кількість доручень, щодо яких службовцем був порушений термін їх виконання [5].

А.В. Стебляк до критеріїв оцінювання ефективності взаємодії правоохоронних органів з фінансовими установами щодо протидії легалізації злочинних доходів пропонує відносити: 1) зменшення частки латентної злочинності; 2) стан інформаційного забезпечення; 3) швидкість реагування фінансових установ на запит правоохоронних органів надати певну інформацію; 4) стан співробітництва з іншими суб'єктами системи протидії легалізації (відмивання) доходів, отриманих злочинним шляхом; 5) кількість складених обвинувальних актів; 6) економічний ефект; 7) громадська думка. Оцінювання ефективності взаємодії вказаних суб'єктів на підставі визначених нами критеріїв буде мати значення лише в тому випадку, коли воно буде об'єктивним, що означає незалежність показників від суб'єктивних чинників, матиме суспільну важливість, а також відповідатиме меті діяльності суб'єктів, що взаємодіють [6, с. 80]. Ю.О. Новосад, спираючись на аналіз різних теоретичних підходів, акцентує увагу на тому, що оцінка ефективності діяльності прокуратури як координатора протидії злочинності в системі правоохоронних органів має будуватися на підставі двох основних критеріїв: 1) об'єктивного, який включає достовірні фактичні дані про координаційну діяльність; 2) суб'єктивного, за допомогою якого визначається ефективність координаційних заходів, впливу координаційної діяльності на стан законності та правопорядку в межах адміністративно-територіальної одиниці [7].

Тож, як бачимо, в науковій літературі застосовуються різні підходи щодо визначення критеріїв оцінки діяльності різних суб'єктів. На нашу думку, в розрізі представленої у статті проблематики, найбільш доцільно та раціонально використовувати підхід з поділом таких критеріїв на якісні та кількісні, оскільки він дає змогу комплексно охопити як формальні результати, так і змістовну сторону функціонування прокуратури та діяльності прокурорів. Кількісні критерії відображають обсяг та інтенсивність діяльності органів прокуратури, зокрема через показники кількості процесуальних рішень, завершених проваджень, строків здійснення процесуального керівництва чи рівня навантаження на прокурорів, що забезпечує об'єктивність і можливість порівняльного аналізу. Водночас, вони не дозволяють повною мірою оцінити правову якість та суспільну значущість результатів діяльності. Саме тому якісні критерії мають принципове значення, адже вони характеризують законність і обґрунтованість процесуальних рішень, рівень професійної компетентності, дотримання прав і свобод людини, неупередженість та добросовісність прокурорів, а також реальний вплив діяльності прокуратури на стан правопорядку і довіру суспільства. Ефективне оцінювання діяльності прокуратури можливе лише за умови поєднання кількісних і якісних критеріїв, оскільки тільки їх сукупне застосування дозволяє сформулювати об'єктивне уявлення не лише про те, скільки дій було вчинено, а й про те, наскільки вони відповідали вимогам законності та справедливості.

Висновки

Таким чином, проведений у статті аналіз дає змогу узагальнити, що до критеріїв оцінювання діяльності прокуратури доцільно віднести наступні:

1) кількісні, зокрема: кількість кримінальних проваджень, у яких здійснювалося процесуальне керівництво; кількість обвинувальних актів, направлених до суду; кількість підтриманих публічних обвинувачень; кількість задоволених позовів і подань прокурора; строки досудового розслідування та процесуального реагування; рівень службового навантаження на одного прокурора; статистичні показники виконання планових завдань;

2) якісні, якими є: законність і обґрунтованість процесуальних рішень прокурора; якість підтримання публічного обвинувачення в суді; дотримання прав і свобод людини у кримінальному провадженні; професійна компетентність і рівень правових знань прокурорів; неупередженість, незалежність і об'єктивність в роботі; добросовісність і дотримання етичних стандартів; рівень суспільної довіри до органів прокуратури.

А відтак, кількісні критерії фіксують формальні результати діяльності прокуратури, тоді як якісні - розкривають її правову й соціальну цінність. Тому об'єктивне оцінювання можливе лише за умови їх комплексного та збалансованого застосування.

Список використаних джерел

1. Сухінін Д. В. Роль оцінювання в діяльності органів місцевої влади: основні принципи, методи та завдання. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2012. Вип. 1 (7). URL: [http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2012-01\(7\)/12sdvpmz.pdf](http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2012-01(7)/12sdvpmz.pdf).
2. Приходченко Л. М. Щодо складності застосування показників оцінювання ефективності державного управління: теорія і практика. Державне будівництво. 2009. №1. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/doc/1/07.pdf>
3. Оболенський О. Ю. Державна служба : підручник. Київ : КНЕУ, 2006. 472 с.
4. Кубаєнко А.В. Критерії визначення ефективності діяльності правоохоронних органів / А. В. Кубаєнко // Наука та суспільне життя України в XXI столітті / матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 19–20 листопада 2019 р.). Київ : Видавництво «Укр. центр...», 2019. С. 95–97.
5. Литвин О. В. Адміністративно-правове регулювання статусу державного службовця в Україні : автореф.дис ... канд.юрид.наук: 12.00.07 / Олексій Валерійович Литвин . Ірпінь : Б.в., 2006. 19 с.
6. Стеблянко А. В. Критерії оцінювання ефективності взаємодії правоохоронних органів з фінансовими установами щодо протидії легалізації злочинних доходів. Правові горизонти. 2020. № 21 (34). С. 76–81. DOI: <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2020.i21.p7>
7. Новосад Ю. О. Щодо деяких критеріїв оцінки ефективності діяльності прокуратури як суб'єкта запобігання злочинам / Ю. О. Новосад // Держава та регіони. Серія : Право. 2017. № 2. С. 89-94. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/drp_2017_2_20