

УДК 343.163

В. А. МОЗГОВА

ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ ТА КОРУПЦІЇ

Запропоновано ефективність координації діяльності правоохоронних органів із протидії злочинності та корупції визначати як оцінну категорію, яка вказує на кінцевий результат, який виражається в реально досягнутому рівні виконання завдань, що стоять перед суб'єктами координації, спрямованих на досягнення вищої мети – підвищення ефективності протидії злочинності та корупції – і визначається зіставленням фактично досягнутих результатів та витрат за оцінюваний період з наміченими на цей період цілями і результатами за попередній період. На підставі аналізу результатів практики, надані рекомендації щодо проведення належної оцінки такої координації як обов'язкової складової підвищення її ефективності.

Ключові слова: координація, протидії злочинності та корупції, оцінка ефективності, правоохоронні органи, органи прокуратури.

Мозгова В.А. Повышение эффективности координации деятельности правоохранительных органов в сфере противодействия преступности и коррупции

Предложено эффективность координации деятельности правоохранительных органов по противодействию преступности и коррупции определять как оценочную категорию, которая указывает на конечный результат, который выражается в реально достигнутом уровне выполнения задач, стоящих перед субъектами координации, направленных на достижение высшей цели – повышение эффективности противодействия преступности и коррупции – и определяется сопоставлением фактически достигнутых результатов и затрат за оцениваемый период с намеченными на этот период целями и результатами за предыдущий период. На основании анализа результатов практики, даны рекомендации по проведению надлежащей оценки такой координации как обязательной составляющей повышения ее эффективности.

Ключевые слова: координация, противодействия преступности и коррупции, оценка эффективности, правоохранительные органы, органы прокуратуры.

Mozgova Viktoria. The rise of effectiveness coordination the activity of law enforcement authorities on combating crime and corruption

The article presents to define the effectiveness of law enforcement authorities activity coordination on combating crime and corruption as evaluative category that indicates the end result that is expressed in really achieved level of performing tasks that stand before subjects of coordination directed to achieve the ultimate goal – improving the effectiveness of anti-crime and corruption counteraction – and is determined by comparing the actually achieved results and costs for the estimated period with scheduled for this period goals and the results of the previous period. Based on the analysis of practice results, the recommendations for proper evaluation of such coordination as a compulsory component of improving its efficiency are provided.

Key words: coordination, crime and corruption counteraction, assessment of efficiency, law-enforcement authorities, prosecution authorities.

© МОЗГОВА Вікторія Анатоліївна – кандидат юридичних наук, провідний науковий співробітник відділу досліджень проблем протидії злочинності Науково-дослідного інституту Національної академії прокуратури України

Президент України В.Ф. Янукович наголошує, що одним із стратегічних пріоритетів для України залишається боротьба із злочинністю та корупцією¹. Криміногенні реалії сьогодення вимагають дієвого механізму реагування з боку держави, зокрема, забезпечення злагоджених, цілеспрямованих, спільних дій правоохоронних органів; усунення паралелізму та дублювання у їх правоохоронній діяльності. В цьому зв'язку, особливого значення набуває належна координація діяльності правоохоронних органів у вказаній сфері, здійснення якої, відповідно до законодавства, покладено на Генерального прокурора України та підпорядкованих йому прокурорів.

Між тим, слід зауважити, що на практиці існують суттєві недоліки у реалізації прокурором такої координації, зокрема організаційного характеру. Важливим чинником їх усунення є здійснення належної оцінки ефективності координаційної діяльності.

Об'єктивна оцінка ефективності координації прокурором діяльності правоохоронних органів із протидії злочинності та корупції є неодмінною передумовою вдосконалення такої діяльності, підвищення професійної майстерності та сумлінності її суб'єктів (учасників), що, в кінцевому рахунку, дозволяє досягти позитивних результатів у зміцненні законності та правопорядку в державі в цілому.

Втім, у вітчизняній науці оцінка ефективності координаційної діяльності прокурора як обов'язкова складова її підвищення не отримала належного вивчення. Окремі аспекти цієї проблематики були висвітлені у працях П.М. Каркача, О.Р. Михайленка, В.Л. Синчука, Д.В. Суходубова та інших. З огляду на зазначене, стаття спрямована на вдосконалення механізму проведення оцінки ефективності вказаної діяльності.

Оцінюючи координаційну діяльність з протидії злочинності та корупції загалом та за окремими її напрямками, ми робимо висновок про її ефективність на основі певних показників. Однак, перш ніж їх розглянути, надамо визначення самої оцінки ефективності. Задля цього слід розкрити сутність поняття ефективності у цілому.

Великий тлумачний словник сучасної української мови надає таке визначення терміну “ефективний”: “який приводить до потрібних результатів, наслідків, дає найбільший ефект”².

Пов'язуючи ефективність з досягненням цілі – ефекту, більшість вчених визначають ефективність як ступінь досягнення цілей, поставлених перед системою, або як співвідношення між фактичним, реальним результатом і поставленою метою³.

Рівень ефективності координаційної діяльності правоохоронних органів з протидії злочинності та корупції саме й визначається результатом досягнення поставленої мети. У зв'язку з цим важливого значення набуває характеристика змістовного аспекту понять “мета” та “завдання” щодо такої координації⁴.

Під “метою” слід розуміти результат, на досягнення якого спрямована координаційна діяльність, яким, згідно ч. 1 ст. 10 Закону України “Про прокуратуру” є підвищення ефективності протидії злочинності та корупції.

На практиці така мета реалізовується шляхом виконання більш конкретних завдань, поставлених перед суб'єктами координації. Зокрема, ними, згідно Положення про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції (затвердженого спільним наказом Генерального прокурора

України та керівників правоохоронних органів від 11 лютого 2013 року № 5/132/21/4/84/82/ОД-13/40), є: визначення основних напрямів запобігання і протидії злочинності та корупції на основі аналізу їх структури, динаміки та прогнозування тенденцій розвитку; розробка, узгодження і виконання спільних заходів з метою своєчасного виявлення, розкриття, припинення та попередження злочинних і корупційних проявів, усунення причин та умов, що їм сприяли; підготовка пропозицій з удосконалення законодавства, спрямованих на підвищення ефективності правоохоронної діяльності у сфері запобігання та протидії злочинності та корупції.

Необхідно чітко відокремлювати поняття “ефективність” та “оцінка ефективності”.

Ефективністю можна назвати якісно позитивну властивість предмета. В той час, як оцінка ефективності виглядає як система дій, спрямованих на встановлення якісних ознак досліджуваного предмета. Поняття “ефективність” та “оцінка ефективності” взаємопов'язані одне з одним, оскільки сама ефективність, як властивість предмета (координаційної діяльності), не може бути встановлена без її оцінювання. А оцінка ефективності предмета (координаційної діяльності) не має сенсу без підведення висновку про її наявність чи відсутність⁵.

Крім того, слід зауважити, що “ефективність” є абстрактним поняттям, яке означає, в даному випадку, тільки здатність стану координаційної діяльності в цілому або застосованого координаційного заходу зокрема, сприяти досягненню бажаної мети, оцінка ж відноситься не до ефективності, а до мети, досягненню якої служить аналізований захід⁶. Отже, з цього випливає, що аналіз ефективності може дати відповідь на питання чи досягнута мета? А вже наступним кроком є встановлення динамічного показника “ефективно” – “неефективно”⁷.

Між тим, оцінка стану ефективності координаційної діяльності залежить не тільки від співвідношення реально досягнутого результату та поставленої мети. При загальній оцінці стану координаційної діяльності слід враховувати й затрати ресурсів на виконання тих чи інших координаційних заходів, їх відповідність (адекватність) отриманим результатам. Тобто, при оцінці ефективності слід співвідносити ступінь досягнення мети й допустимих затрат.

Також, важливим при оцінці ефективності координаційної діяльності є чинник часу, який залежить від кількості задіяних сил. Позитивна результативність координаційних заходів протидії злочинності та корупції багато в чому залежить від своєчасності їх здійснення (у заплановані строки), адже злочинні та корупційні прояви, як правило, випереджають протидію їм і зволікання у боротьбі з такими проявами вкрай негативно впливає на її ефективність.

Отже, сутність ефективності координації полягає в забезпеченні досягнення поставлених цілей в адекватні терміни при допустимих затратах ресурсів: фінансових, трудових та ін.

Висновок про ефективність координації прокурором діяльності правоохоронних органів із протидії злочинності та корупції робиться на основі цілої низки показників, які виражаються в конкретних даних, і їх доцільно поділити на кількісні, якісні і результативні⁸.

Кількісні показники визначають кількість проведених координаційних заходів: координаційних та міжвідомчих нарад, спільних засідань колегій, виїздів до регіонів для проведення перевірок і надання допомоги місцевим правоохоронним органам та інше. Вказані показники відображають активність координаційної діяльності та повноту використання її форм.

При цьому кількісні показники за оцінюваний період слід порівнювати з тими ж даними за аналогічний минулий період – півріччя, рік тощо⁹.

Правоохоронні органи не повинні прагнути до штучного нарощення показників координаційної діяльності, механічного збільшення проведених координаційних заходів. Їх завданням повинна бути результативність кожного з них, бо нарощування кількісних показників може призвести до зниження ефективності координаційної діяльності, марного витрачання часу та зусиль.

Прикладом штучного нарощення показників координаційної діяльності може слугувати факт створення розпорядженнями прокурора області 2-х постійнодіючих груп по боротьбі з одними і тими ж видами злочинів без вказівки на різницю у специфіці діяльності кожної з них і передбачення шляхів взаємодії (координації роботи) груп між собою.

Якісні показники визначають відповідність проведеної координаційної роботи в цілому та окремих координаційних заходів криміногенній ситуації на відповідній території, потребам практики, встановленим нормативним вимогам тощо. Оцінка якості координаційної діяльності потребує ґрунтовного, всебічного вивчення всіх матеріалів, що стосуються такої діяльності. Загалом, під час здійснення якісного дослідження координаційної діяльності проводиться аналіз якості: координаційних рішень, спільних планів, матеріалів інформаційного забезпечення і т.д.¹⁰

Під час проведення якісного аналізу координаційної діяльності в цілому та окремих координаційних заходів на всіх рівнях доречно звертати увагу на наступне:

1. *Загальний стан організації підготовки та реалізації координаційної діяльності:* а) чи були дотримані основні принципи координації; б) чи був дотриманий нормативний порядок проведення та оформлення результатів координаційної та міжвідомчої наради (інших координаційних заходів); в) чи передувало проведенню заходів належне узагальнення статистичних даних та їх дослідження для визначення проблемних питань в організації роботи і пошуку шляхів підвищення ефективності протидії злочинності та корупції; г) чи належним та своєчасним був обмін інформації, в тому числі, з органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування з питань стану злочинності та корупції; ґ) чи було забезпечено повноту використання усіх форм координації; д) чи було забезпечено здійснення координаційних повноважень у роботі прокурорів усіх рівнів, зокрема, чи мали місце випадки самоусунення міжміськрайпрокурорів від виконання координаційних повноважень, а саме: зведення таких повноважень виключно до організації виконання заходів, визначених вищестоящими прокурорами без врахування існуючих пріоритетних проблем на місцях; е) чи було дотримано вимогу щодо взаємодії з питань координації зі спеціалізованими прокуратурами, судами, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування і т.д.; є) чи правильно було визначено коло учасників, запрошених до участі у нараді та виконавців координаційних заходів; ж) чи всі визначені учасники координаційної діяльності були залучені до участі у нараді (були присутні на ній), зокрема, чи обговорювалися на нараді питання, віднесені до їх компетенції, визначені спільні з ними заходи; з) чи достатня кількість учасників була задіяна для ефективного виконання визначених заходів (завдань); и) чи були встановлені конкретні строки виконання запланованих заходів; і) чи був дотриманий порядок здійснення організаційних процедур виконання координаційних заходів, зокрема, щодо строків

підписання постанов нарад, ознайомлення з ними компетентних органів та їх співробітників; щодо зняття заходів з контролю; і) чи було забезпечено належний контроль за реалізацією координаційної діяльності, запланованих заходів; й) чи була відповідна реакція з боку компетентних осіб на встановлені порушення (недоліки у роботі) щодо здійснення координаційної діяльності – притягнуто до відповідальності винних осіб, вжито невідкладних заходів щодо усунення виявлених порушень, недопущення їх у подальшому, зокрема, надана практична допомога кадрам з питань координації, проведено їх навчання тощо; к) чи достовірно відображені результати координаційної діяльності в відповідних документах та інше.

2. *Обґрунтованість, повнота, своєчасність та належний рівень планування та проведення координаційної діяльності:* а) чи відповідала тематика проведеної координаційної діяльності стану криміногенної ситуації на відповідній території та проблемам практичної діяльності; б) чи відносяться проведені (заплановані) заходи до координаційних (зокрема, потребують узгодженості дій, виходять за межі повсякденної роботи правоохоронного відомства або прокурора); в) чи відносяться проведені (заплановані) заходи до компетенції їх виконавців (учасників); г) чи відповідають проведені (заплановані) заходи вимогам недопущення декларативності, неконкретності, дублювання у визначенні заходів, формального підходу при їх виконанні; г) чи були проведені (заплановані) заходи достатніми з огляду на стан криміногенної ситуації та нагальної потреби практичної діяльності; д) чи своєчасно та в повній мірі були проведені заплановані заходи та інше.

Показники результативності відображують результат, під яким розуміються зміни у стані протидії (у тому числі профілактики) злочинності та корупції, у рівні забезпечення прав і свобод громадян та інтересів держави від злочинних посягань (зокрема щодо відшкодування завданих їм збитків), у рівні довіри громадськості до органів прокуратури та правоохоронних органів після проведення скоординованих заходів. Зазначені конкретні результати знайшли своє нормативне втілення і визнані у п. 10 наказу Генерального прокурора України № 1/1Гн від 16 січня 2013 року основними критеріями оцінки ефективності координаційної діяльності прокурорів.

Роблячи висновок щодо результативності координаційної роботи слід пам'ятати, що отримані конкретні результати у сфері протидії злочинності та корупції мають бути обумовлені координаційними заходами, що здійснювалися в оцінюваний період, а не бути, результатом повсякденної роботи правоохоронних органів.

Між тим, можливість визначення результативності проведеного обсягу координаційної роботи досить обмежена. Треба враховувати те, що навіть за умови найсумліннішого ставлення до роботи не завжди обсяг й інтенсивність здійснених координаційних заходів призводять до реальних результатів. В цьому разі, стан ефективності роботи слід оцінювати визначенням повноти планування всіх можливих координаційних заходів, їх обґрунтованості, своєчасності та якості проведення. З одного боку, такі критерії не містить основної ознаки ефективності, тобто не прив'язуються до ступеня досягнення конкретного запланованого результату, але, з іншого, вони орієнтовані на досягнення мети, відображають обсяг проведених заходів і затрачених ресурсів. Крім того, тут яскраво виражений елемент контролю процесу реалізації, що завжди є запорукою майбутніх успіхів.

Варто підкреслити, що оцінка координаційної діяльності повинна відповідати певним вимогам, напрацьованим теорією й практикою. Основними з таких вимог

є: поєднання кількісних, якісних показників та показників результативності, достовірність, порівнянність, оптимальність¹¹.

Загалом, оцінку ефективності координаційної діяльності можна дати лише на основі детального вивчення і аналізу даних, які її характеризують. При оцінці ефективності можна використати різні методи, в тому числі, аналіз та ознайомлення з матеріалами координаційної діяльності: протоколами, постановами, спільними планами, результатами реалізації координаційних рішень та іншими матеріалами. При аналізі матеріалів координаційної діяльності необхідно здійснювати комплексний аналіз статистичної інформації, яка свідчать про стан злочинності або стан законності в тій галузі (напрямі), яка була предметом координації. Між тим, визнаючи безсумнівну цінність статистичних даних, необхідно враховувати й те, що статистична звітність не завжди повною мірою відповідає реальному стану речей з різних причин. Одна з яких – це латентність, рівень якої у сфері, наприклад, корупції є особливо високим, що значно ускладнює оцінку ефективності координаційної діяльності із протидії корупційним проявам.

Також, при оцінці ефективності координаційної діяльності необхідно враховувати фактори, які впливають на ефективність проведення координаційних заходів та умови, в яких вони реалізовувалися, щоб не допустити передчасних висновків і не відкинути дієві координаційні заходи або, навпаки, переоцінити їх результативність.

Залежно від досягнутих кінцевих результатів оцінки координації діяльності правоохоронних органів із протидії злочинності та корупції можуть бути такі: висока, середня, низька. У випадку позитивної тенденції у діяльності по всім названим вище критеріям (конкретним результатам) ефективність буде високою; при наявності позитивних тенденцій за більшістю критеріїв – середньою, а при відсутності таких тенденцій за більш, ніж половиною критеріїв – низькою.

При цьому необхідно враховувати, що висока якість оціночної діяльності досягається тоді, коли механізм оцінки діє постійно, а не використовується лише при виникненні негативної ситуації або тенденції, викликаній, наприклад, інтенсивними проявами корупції.

Підводячи підсумок, слід зазначити, що ефективність координації діяльності правоохоронних органів із протидії злочинності та корупції це оцінна категорія, яка вказує на кінцевий результат, який виражається в реально досягнутому рівні виконання завдань, що стоять перед суб'єктами координації, спрямованих на досягнення вищої мети – підвищення ефективності протидії злочинності та корупції – і визначається зіставленням фактично досягнутих результатів та витрат за оцінюваний період з наміченими на цей період цілями і результатами за попередній період.

1. *Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України.* – К.: НІСД, 2012. – С. 120. 2. *Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.)* / [уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел]. – К.: Ірпінь: ВТФ Перун, 2005. – С. 358. 3. *Каркач П.М.* Координаційна функція прокуратури України: навч.-метод. посіб. / П.М. Каркач, В.Л. Синчук. – Х.: Право, 2005. – С. 63. 4. Там само. – С. 63. 5. *Козак О.С.* Ефективність звільнення від кримінальної відповідальності в Україні: монографія / Козак О.С. / [за ред. О.М. Бандурки]. – К.: Освіта України, 2009. – С. 77-78. 6. *Шаргородский М.Д.* Наказание, его цели и эффективность / Шаргородский М.Д. – Л.: Изд-во Ленинского университета, 1973. – С. 57-58. 7. *Козак О.С.* Цит. праця – С. 75. 8. *Каркач П.М.* Цит. праця – С. 64.

9. Там само. – С. 64. 10. Там само. – С. 65. 11. Блажівський Є.М. Критерії ефективності протидії злочинності / Є.М. Блажівський // Форум права: науковий журнал. – 2012. – № 4. – С. 109-113.

УДК 343.137

І. І. СЛИВИЧ

ЗАОЧНЕ ПРОВАДЖЕННЯ ЯК ВІДПОВІДЬ НА СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ У СФЕРІ МІЖНАРОДНОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ У КРИМІНАЛЬНИХ СПРАВАХ

Розглянуто проблеми міжнародної правової допомоги в контексті можливостей застосування заочного провадження як альтернативи екстрадиції. Наголошується, що не зважаючи на негативне ставлення до цієї процесуальної форми з боку міжнародних правових інститутів, в окремих випадках ця форма може і повинна застосовуватися. Цей підхід не суперечить нормам і традиціям міжнародного права, що потрібно враховувати в процесі вдосконалення Кримінального процесуального кодексу України.

Ключові слова: міжнародна правова допомога, кримінальні справи, заочне провадження, екстрадиція.

Славич И.И. Заочное производство как ответ на современные проблемы в сфере международной правовой помощи по уголовным делам

Рассмотрены проблемы международной правовой помощи в контексте возможностей применения заочного производства как альтернативы экстрадиции. Отмечается, что несмотря на негативное отношение к этой процессуальной форме со стороны международных правовых институтов, в отдельных случаях эта форма может и должна применяться. Этот подход не противоречит нормам и традициям международного права, что не обходимо учитывать в процес се совершенствования Уголовного процессуального кодекса Украины.

Ключевые слова: международная правовая помощь, уголовные дела, заочное производство, экстрадиция.

Slavyshev Ivan. In absentia a response to modern problems in the field of international legal assistance on criminal cases

The article deals with the problem of international law in the context of auxiliary features absentia proceedings as an alternative to extradition. The author assumes that despite the negative attitude to the procedural form of between national legal institutions, in some cases, this form may be used. This approach does not contradict the norms and traditions of international law that must be considered in the improvement of the Criminal Procedure Code of Ukraine.

Key words: international legal, criminal proceedings in absentia, extradition.

Міжнародна правова допомога у кримінальних справах є одним з напрямів сучасного міжнародного співробітництва в галузі боротьби зі злочинністю. Ос- танне, крім того, включає також ряд інших заходів організаційно-правового, по-

© СЛИВИЧ Іван Іванович – кандидат юридичних наук, доцент, завідувачий кафедри кримінально-правових дисциплін та міжнародного кримінального факультету європейського права та правознавства ДВНЗ «Ужгородський національний університет»