

**Куліш А. М.,**  
доктор юридичних наук, професор,  
заслужений юрист України,  
директор  
Навчально-наукового інституту права  
Сумського державного університету

**Миколенко Н. С.,**  
студентка  
Навчально-наукового інституту права  
Сумського державного університету

## КРИТЕРІЇ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ<sup>1</sup>

### CRITERIA FOR EVALUATION THE EFFECTIVENESS OF UKRAINE PROSECUTORS' ACTIVITIES

Стаття присвячена аналізу критеріїв оцінки ефективності діяльності органів прокуратури України. Розглянуто дійсні в Європейському Союзі стандарти оцінки ефективності діяльності органів прокуратури.

**Ключові слова:** критерії оцінки, ефективність діяльності органів прокуратури, показник оцінки.

Стаття посвящена аналізу критеріїв оцінки ефективності діяльності органів прокуратури України. Рассмотрены существующие в Европейском Союзе стандарты оценки эффективности деятельности органов прокуратуры.

**Ключевые слова:** критерии оценки, эффективность деятельности органов прокуратуры, показатель оценки.

The article is devoted to the analysis of the criteria for evaluating the efficiency of Ukraine prosecutor's activities. The standards of the evaluation of the prosecutor's office efficiency in the European Union are considered.

**Key words:** evaluation criteria, efficiency of the organs of the prosecutor's office, indicator of evaluation.

Серед принципів, що характеризують діяльність державного апарату, частиною якого є інститут прокуратури, в т. ч. у сфері нормотворчості, особливе місце займає принцип ефективності, під яким у науці розуміють необхідність прийняття нормативно-правових актів, які досягають запланованих цілей, передбачають оптимальне використання матеріальних, фінансових, людських та інших ресурсів. Ефективність є однією з головних вимог у сфері діяльності органів прокуратури. Однак спостереження за перебігом її реалізації поки що засвідчує незадовільну якість її законодавчого забезпечення та невисоку результативність застосування правових норм, що її регламентують. У зв'язку з цим особливої актуальності набуває питання з'ясування критеріїв оцінки діяльності прокуратури.

Окремі критерії оцінки ефективності діяльності прокуратури України були об'єктом дослідження таких науковців, як Ю. Новосад, О. Ішук, П. Каркач, М. Курочка та ін. Водночас зазначені наукові дослідження є фрагментарними, оскільки розкривають сутність лише одного критерію оцінки ефективності діяльності органів прокуратури України, тоді як їх систематизований перелік не наводиться, що підтверджує доцільність подальшого детального вивчення вказаного питання.

Метою статті є визначення критеріїв оцінки ефективності діяльності органів прокуратури України.

Для визначення критеріїв оцінки ефективності діяльності прокуратури України необхідно звернутися до міжнародних критеріїв, що дають змогу оцінити роботу відповідного органу. Діяльність прокурорів у межах Європейського Союзу (далі – ЄС) оцінюється на трьох рівнях:

1) рівень стандартів ЄС, що застосовуються до судової системи в частині виконання кримінального законодавства ЄС на національному рівні та транскордонного співробітництва в сфері свободи, безпеки і справедливості ЄС;

2) національний рівень – наскільки діяльність прокурорів сприяє ефективності національних судових систем і співробітництву міжвідомчих органів;

3) індивідуальний рівень – прокурор оцінюється у кожному конкретному випадку або періодично протягом усього періоду професійної кар'єри.

Загальними для кожного з трьох рівнів є такі критерії діяльності: незалежність, неупередженість, якість та ефективність. Досягаючи повного дотримання цих критеріїв, прокурори отримують довіру громадськості.

У ЄС також існують важливі критерії діяльності, направлені на підвищення таких професійних вмінь і навичок прокурорів, як: лідерські якості; менеджмент (вміння упорядковувати справи та процеси); стратегічний менеджмент; управління змінами; кризовий менеджмент; концепція

<sup>1</sup> Виконано в рамках проекту № 118U003575

«менеджменту тотальної якості; використання інноваційних технологій; досконале володіння юридичною англійською мовою; навички комунікації з громадськістю та медіа.

На рівні ЄС ефективна діяльність прокуратури означає: проведення справедливого, неупередженого, незалежного й оперативного розслідування; повне та всебічне дослідження обвинувальних і виправдувальних доказів – пошук правди; звуження міжвідомчої координації на національному рівні та транскордонних партнерів у сфері судової співпраці у кримінальних справах, коли усі зацікавлені сторони співпрацюють професійно; цілісність і прозорість.

Ефективна діяльність органів прокуратури України є незамінною для довіри з боку громадськості, поваги, визнання та виконання судових рішень. Поточна реформа кримінального судочинства в ЄС полягає у: розширенні компетенції Євроюсту, створенні Європейської прокуратури, збільшенні потенціалу Європейської судової мережі у кримінальних справах, Об'єднаних слідчих групах, введення Європейського порядку розслідування, що вступив в силу у 2017 р. і значно розширив коло питань, з якими зіштовхуватимуться прокурори найближчим часом [1].

Беручи до уваги масив міжнародного та національного законодавства, а також те, в якому джерелі закріплено стандарт прокурорської діяльності, їх можна класифікувати на: документи міжнародного характеру (Європейські інструкції з питань етики та поведінки прокурорів (2005); Норми професійної відповідальності й основні права та обов'язки прокурорів (1999); Рекомендація R (2000) 19 Ради Європи щодо ролі прокуратури в системі кримінального судочинства; Керівні принципи щодо ролі державних обвинувачів (1990) тощо); національне законодавство (Закон України «Про прокуратуру», процесуальне законодавство та ін.); відомчі й корпоративні документи (Накази Генерального прокурора України; Кодекс професійної етики та поведінки прокурора).

У прокурорській практиці України, зокрема щодо оцінювання її ефективності, є низка правових проблем. Одна з них полягає у відсутності відповідної законодавчої бази в частині нормативно-правової регламентації критеріїв оцінювання діяльності прокуратури. Для оцінки ефективності функціонування органів прокуратури найбільш важливим є те, що їх роботу можна визнати ефективною, якщо вони успішно виконують завдання оптимального захисту гарантованих Конституцією України прав і свобод людини і громадянина та інтересів держави. Саме в цьому завданні виражається сутність і найважливіший аспект поняття ефективності прокурорської діяльності.

Однак чітких критеріїв оцінки ефективності діяльності органів прокуратури в нашій державі, як і єдиного визначення у нормативній базі, немає, натомість існують лише окремі аспекти оцінки діяльності цього органу в різних нормативних документах.

Проаналізувавши звіти та документи, предметом яких є фінансування органів прокуратури України, можна виділити економічний критерій оцінки діяльності прокуратури, який полягає у співвідношення суми ви-

датків на утримання цього органу та повернених сум до бюджету. В паспорті бюджетної програми на 2017 р. Генеральної прокуратури України зазначено, що обсяг бюджетних призначень становить 4 893 426, 6 тис. грн із загального фонду та 3 005 тис. грн зі спеціального фонду. Під час виступу Генерального прокурора України Юрія Луценка у Верховній Раді України 24 травня 2017 р. була надана інформація щодо результатів діяльності Генеральної прокуратури України за рік. З його слів, нова прокуратура приносила щодня до державного бюджету приблизно 142 млн грн, а за рік, завдяки діяльності Генеральної прокуратури України та робітників правоохоронної діяльності, до державної скарбниці повернуто 52 млрд грн [2]. Спираючись на ці дані, можна зробити висновок, що економічна складова частини діяльності інституту прокуратури працює таким чином, що видатки на його утримання фактично менші за суму коштів, що повертаються до державного бюджету, а отже, відображається позитивна сторона діяльності органів прокуратури України.

Можна також визначити формальний критерій оцінки ефективності діяльності органів прокуратури відповідно до результатів проходження щорічної таємної перевірки доброчесності. У ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» наголошено, що таємну перевірку доброчесності прокурорів Генеральної прокуратури України, регіональних і місцевих прокуратур проводять підрозділи внутрішньої безпеки в порядку, затвердженому Генеральним прокурором [3]. Відповідно до змісту Посібника ООН щодо практичних заходів боротьби з корупцією, для прокурорів і слідчих вбачаються такі можливі цілі перевірок на доброчесність, як: заклик посадових осіб виконувати свій обов'язок і повідомляти про спроби надання неправомірної вигоди; підвищення статистики виявлення і, відповідно, запобігання корупції; збір доказів для застосування дисциплінарних процедур; виявлення чесних, не схильних до корупційних проявів осіб; виявлення потреб у навчанні посадових осіб шляхом встановлення моделей неправильної поведінки, які виникають через відсутність відповідних знань [4].

Слід зазначити, що існує також Реєстр таємних перевірок доброчесності прокурорів, у який внесено 11 201 анкету доброчесності прокурорів. Відповідно до даних Генеральної прокуратури України, протягом 2016–2017 рр. стосовно 182 прокурорів було опубліковано відомості, які можуть свідчити про недостовірність чи неповноту їхніх тверджень, що містяться в анкеті. Після отримання інформації було призначено службові перевірки щодо 177 прокурорів, з яких стосовно 133 було завершено. У ході службових розслідувань встановлено ознаки дисциплінарних проступків і порушення правил прокурорської етики у 16 працівників прокуратури, наслідком цього стало те, що вони не пройшли таємну перевірку доброчесності. Більше того, до дисциплінарної відповідальності було притягнуто 12 осіб, із яких 5 – звільнено, 7 працівникам оголошено догану, до одного працівника застосовано заходи матеріального впливу, а ще одному оголошено застереження про припинення неетичної поведінки [5].

Законом України «Про прокуратуру» передбачено, що заява за результатами проведеної перевірки доброчесності прокурора, внаслідок якої встановлено вчинення дисциплінарного проступку, є обов'язковою підставою для відкриття дисциплінарного провадження щодо прокурора [3], однак не існує інших норм до використання результатів перевірок. Саме тому наслідком цього може стати довільне трактування анкет і можливість їх використання з різною метою. Не повністю конкретизованими та чіткими залишаються механізми використання результатів таких перевірок і вид відповідальності, який може бути застосовано до особи після перевірки доброчесності.

Сьогодні оцінка ефективності діяльності органів прокуратури України можлива також за критеріями, зазначеними в наказах Генеральної прокуратури України, в яких визначаються засади організації діяльності органів прокуратури України щодо забезпечення ефективного виконання покладених на них функцій з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Однак перш, ніж перейти до їх розгляду, доцільно звернути увагу на поняття «показник» і «критерій». Так, показник – це свідчення, доказ, ознака чогось; переважно у множині – наочне вираження (в цифрах, графічно) досягнень, результатів чієїсь праці; критерій (від грец. κριτήριον – засіб судження) – мірило для визначення, оцінки предмета, явища; ознака, взята за основу класифікації [6]. Доцільно стверджувати, що в наказах Генеральної прокуратури України наголошено саме на показниках, а не на критеріях оцінки діяльності органів прокуратури. Загалом, проаналізувавши пункти вищезазначених наказів, можна виділити якісні, кількісні та змішані показники ефективної діяльності органів прокуратури.

Якісними показниками ефективної діяльності органів прокуратури України доцільно вважати:

1) виявлення причин вчинення кримінальних правопорушень і умов, що сприяли цьому, вжиття заходів до їх усунення;

2) додержання законності у процесі реєстрації, вирішення заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення, забезпечення достовірності обліку показників щодо стану злочинності та досудового розслідування;

3) забезпечення додержання вимог закону щодо швидкого, всебічного, повного, неупередженого розслідування і судового розгляду кримінального правопорушення; своєчасне скасування незаконних рішень у кримінальних провадженнях;

4) додержання прав людини і громадянина, у т. ч. щодо недоторканності особистого життя, житла і таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної кореспонденції та інших форм приватного спілкування, банківських вкладів і рахунків, вжиття невідкладних заходів до поновлення порушених прав і притягнення винних осіб до встановленої законом відповідальності, своєчасність реагування на порушення законності у здійсненні оперативно-розшукової діяльності [9];

5) належне та своєчасне забезпечення працівників органів прокуратури всіх рівнів необхідними актами законодавства України, оволодіння ними чинною нормативно-правовою базою та участь у роботі з удосконалення законодавства України [10];

6) забезпечення об'єктивного, своєчасного і повного вжиття заходів щодо усунення порушень Конституції та законів України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, поновлення прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави, відшкодування завданої шкоди, притягнення винних до встановленої законом відповідальності [11];

7) забезпечення об'єктивного, всебічного і своєчасного розгляду звернень, оприлюднення у встановлені законом строки публічної інформації, що знаходиться у володінні органів прокуратури, надання за запитами достовірної, точної та повної інформації, реальне поновлення порушених прав громадян [12];

8) реальний захист прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства та держави від організованої злочинності шляхом запобігання діяльності організованих злочинних угруповань, їх виявлення та ліквідації; забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування у кримінальних провадженнях і судового розгляду з тим, щоб усі члени злочинних угруповань були притягнуті до відповідальності та понесли покарання з урахуванням найбільшої суспільної небезпеки вчинених злочинів;

9) безумовне додержання вимог закону про повне, всебічне й неупереджене дослідження всіх обставин кримінального правопорушення, забезпечення повного відшкодування завданих збитків; поновлення порушених прав громадян та інтересів держави [13];

10) дотримання встановлених процедур, строків, повноти, а також належної якості підготовки та виконання запитів про правову допомогу у кримінальному провадженні; забезпечення прав громадян і юридичних осіб, інтереси яких зачіпаються у разі надання й отримання міжнародної правової допомоги під час кримінального провадження [14];

11) своєчасність запобігання корупційним правопорушенням, їх виявлення, притягнення до відповідальності винних посадових і службових осіб, реальне усунення негативних наслідків цих протиправних діянь і відшкодування завданої ними шкоди [15];

12) достовірність відображення результатів прокурорської та слідчої діяльності в первинних облікових документах і відповідних формах звітності [17].

Кількісний показник ефективності діяльності органів прокуратури України – комплексний аналіз статистичної інформації з метою забезпечення законності, здійснення координації діяльності правоохоронних органів України у сфері протидії злочинності [17].

Відповідно, змішаними показниками ефективності діяльності органів прокуратури України є:

1) вплив на покращення стану протидії злочинності та корупції, підвищення ефективності їх профілактики, захист прав і свобод громадян та інтересів держави від злочинних посягань, у т. ч. щодо



відшкодування завданих їм збитків, рівень довіри громадськості до органів прокуратури та правоохоронних органів [7];

2) своєчасне вжиття заходів щодо захисту особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорона прав, свобод і законних інтересів учасників кримінального провадження, поновлення порушених прав та інтересів, притягнення винних осіб до відповідальності, забезпечення повного відшкодування шкоди, завданої кримінальними правопорушеннями;

3) обсяг, складність, категорія кримінального провадження, реальний внесок у дослідження його обставин, активність і професійну майстерність у доведенні перед судом обвинувачення, об'єктивність і повнота вжитих заходів до прийняття судом законного рішення, реагування на незаконні рішення, якість апеляційних, касаційних скарг, заяв про пере-

гляд судових рішень Верховним Судом України і за нововиявленими обставинами [8];

4) своєчасність і повнота вжитих заходів щодо усунення порушень законності, реальне поновлення прав і свобод дітей, відшкодування заподіяної шкоди, притягнення винних осіб до відповідальності [16].

З огляду на викладене, одним із пріоритетних напрямів теорії прокурорської діяльності в умовах реформування інституту прокуратури на шляху до європейської інтеграції має бути розробка критеріїв і показників оцінки ефективності діяльності органів прокуратури України. Ці положення можуть отримати подальший розвиток лише за умови широкого застосування функціонально-цільового аналізу діяльності прокурора щодо виконання конституційних функцій прокуратури на сучасному етапі.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Virgil Ivan-Cucu Evaluating prosecutors' performance: celebrating success sand censuring failure. URL: <http://www.iapassociation.org/getattachment/Conferences/Annual-Conferences/Annual-Conference2014/Tuesday-25November-2015/Virgil.pdf.aspx>.
2. Виступ Генерального прокурора України Юрія Луценка у Верховній Раді України. URL: [https://www.gp.gov.ua/ua/news.html?\\_m=publications&\\_c=view&\\_t=rec&id=208405](https://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=208405).
3. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
4. Посібник ООН щодо практичних заходів боротьби з корупцією для прокурорів і слідчих. URL: [http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/Hand\\_book.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/Hand_book.pdf).
5. Семків Т. Впровадження інституту перевірок на добросесність в законодавство України. Вісник Національної академії прокуратури України. 2017. № 2. С. 11–16.
6. Словник української мови. URL: <http://sum.in.ua/s/kryterij>.
7. Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції: Наказ Генеральної прокуратури України від 16 січня 2013 р. № 1/1Гн. URL: [https://www.naiiu.kiev.ua/books/prokurorski\\_naglyad/materials/law\\_acts.html](https://www.naiiu.kiev.ua/books/prokurorski_naglyad/materials/law_acts.html).
8. Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні: Наказ Генеральної прокуратури України від 19 грудня 2012 р. № 4гн-1. URL: [https://www.naiiu.kiev.ua/books/prokurorski\\_naglyad/materials/law\\_acts.html](https://www.naiiu.kiev.ua/books/prokurorski_naglyad/materials/law_acts.html).
9. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність: Наказ Генеральної прокуратури України від 03 грудня 2012 р. № 98. URL: [https://www.naiiu.kiev.ua/books/prokurorski\\_naglyad/materials/law\\_acts.html](https://www.naiiu.kiev.ua/books/prokurorski_naglyad/materials/law_acts.html).
10. Про організацію діяльності прокурорів з 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: Наказ Генеральної прокуратури України від 20 квітня 2016 р. № 161. URL: [https://www.naiiu.kiev.ua/books/prokurorski\\_naglyad/materials/law\\_acts.html](https://www.naiiu.kiev.ua/books/prokurorski_naglyad/materials/law_acts.html).
11. Про організацію роботи з питань правового аналізу, систематизації та обліку актів законодавства в органах прокуратури: Наказ Генеральної прокуратури України від 15 березня 2016 р. № 119. URL: [https://www.naiiu.kiev.ua/books/prokurorski\\_naglyad/materials/law\\_acts.html](https://www.naiiu.kiev.ua/books/prokurorski_naglyad/materials/law_acts.html).
12. Про організацію діяльності органів прокуратури України з особистого прийому, розгляду звернень та забезпечення доступу до публічної інформації: Наказ Генеральної прокуратури України від 30 грудня 2015 р. № 430. URL: [https://www.naiiu.kiev.ua/books/prokurorski\\_naglyad/materials/law\\_acts.html](https://www.naiiu.kiev.ua/books/prokurorski_naglyad/materials/law_acts.html).
13. Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури України: Наказ Генеральної прокуратури України від 18 вересня 2015 р. № 218. URL: [https://www.naiiu.kiev.ua/books/prokurorski\\_naglyad/materials/law\\_acts.html](https://www.naiiu.kiev.ua/books/prokurorski_naglyad/materials/law_acts.html).
14. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів спеціальними підрозділами та іншими органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю: Наказ Генеральної прокуратури України від 21 березня 2013 р. № 4/2 гн. URL: [https://www.naiiu.kiev.ua/books/prokurorski\\_naglyad/materials/law\\_acts.html](https://www.naiiu.kiev.ua/books/prokurorski_naglyad/materials/law_acts.html).
15. Про організацію роботи органів прокуратури України у галузі міжнародного співробітництва: Наказ Генеральної прокуратури України від 18 вересня 2015 р. № 223. URL: [https://www.naiiu.kiev.ua/books/prokurorski\\_naglyad/materials/law\\_acts.html](https://www.naiiu.kiev.ua/books/prokurorski_naglyad/materials/law_acts.html).
16. Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції: Наказ Генеральної прокуратури України від 06 грудня 2014 р. № 16 гн. URL: [https://www.naiiu.kiev.ua/books/prokurorski\\_naglyad/materials/law\\_acts.html](https://www.naiiu.kiev.ua/books/prokurorski_naglyad/materials/law_acts.html).
17. Про організацію діяльності органів прокуратури з питань ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, статистики та її аналізу: Наказ Генеральної прокуратури України від 16 жовтня 2015 р. № 275. URL: [https://www.naiiu.kiev.ua/books/prokurorski\\_naglyad/materials/law\\_acts.html](https://www.naiiu.kiev.ua/books/prokurorski_naglyad/materials/law_acts.html).