

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.5.16>

**Савчук Роман Михайлович,**

кандидат юридичних наук, доцент,

директор

Івано-Франківського навчально-наукового юридичного інституту

Національного університету «Одеська юридична академія»

ORCID: 0000-0003-4896-3829

## **ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

### **INFORMATION AND ANALYTICAL ACTIVITIES OF PROSECUTION AGENCIES IN THE SPHERE OF CRIME PREVENTION: THEORETICAL, ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS**

*У статті розкривається поняття та зміст інформаційно-аналітичної діяльності органів прокуратури як специфічного різновиду інтелектуальної, розумової діяльності людини, в процесі якої внаслідок певного алгоритму послідовних дій з пошуку, накопичення, зберігання, обробки, аналізу первинної інформації утворюється нова, вторинна аналітична інформація у формі аналітичної довідки, звіту, огляду, прогнозу. Метою зазначеного напрямку діяльності в органах прокуратури є поглиблене вивчення проблемних питань додержання законності та протидії злочинності, виявлення недоліків у роботі, помилок і прорахунків у здійсненні прокурорського нагляду та провадженні досудового розслідування, визначення заходів щодо їх усунення і недопущення у подальшій діяльності, прогнозування розвитку позитивних та негативних тенденцій. Автор розкриває зміст основних нормативно-правових актів Офісу Генерального прокурора, які визначають організаційно-правові аспекти інформаційно-аналітичної діяльності у сфері протидії злочинності та вказує на їх недоліки. Вносяться пропозиції щодо необхідності закріплення у наказах Офісу генерального прокурора таких об'єктів інформаційно-аналітичної роботи як стан, динаміка та структура злочинності. Методика застосування аналізу статистичних даних повинна передбачати послідовне дотримання наступних процедур: а) постановка мети аналізу; б) підбір статистичного матеріалу і критична оцінка даних; в) систематизація відібраних даних; г) порівняльна оцінка і забезпечення їх співставності; д) формування узагальнюючих показників; е) фіксація і обґрунтування суттєвих властивостей, особливостей, зав'язків і закономірностей злочинності як досліджуваного явища; ж) підготовка висновків, пропозицій та практичних рекомендацій. Кінцевою метою застосування аналізу статистичних даних в аналітичній діяльності правоохоронних органів повинно бути визначене виявлення тенденцій щодо стану, структури та динаміки злочинності, встановлення обставин, які сприяли вчиненню кримінальних правопорушень; внесення пропозицій щодо їх усунення з метою недопущення їх вчинення у майбутньому; складання прогнозів щодо стану, структури та динаміки злочинності у майбутньому.*

**Ключові слова:** інформаційно-аналітична діяльність, органи прокуратури, стан, динаміка злочинності, аналіз, статистичні дані, кримінальні правопорушення.

*The author of the article explores the concept and content of the information and analytical activity of the prosecutor's office as a specific type of intellectual, mental activity of a person, in the process of which, as a result of a certain algorithm of sequential actions from the search, accumulation, storage, processing, analysis of primary information, new, secondary analytical information is formed in the form of analytical reference, report, review, forecast. The purpose of the indicated direction of activity in the prosecutor's office is an in-depth study of problematic issues of compliance with the law and combating crime, identification of shortcomings in the work, errors and miscalculations in the implementation of prosecutorial supervision and the conduct of pre-trial investigation, determination of measures to eliminate them and their prevention in further activities, forecasting the development of positive and negative trends. The author discloses the content of the main regulatory legal acts of the Prosecutor General's Office, which determine the organizational and legal aspects of information and analytical activities in the field of combating crime, and points out their shortcomings. Proposals are made regarding the necessity of enshrining in the orders of the Prosecutor General's Office such objects of information and analytical work as the state, dynamics and structure of crime. The method of applying the analysis of statistical data should provide for consistent compliance with the following procedures: a) setting the goal of the analysis; b) selection of statistical material and critical assessment of data; c) systematization of selected data; d) comparative assessment and ensuring their comparability; e) formation of general indicators; e) recording and substantiating the essential properties, features, connections and regularities of crime as a*

*researched phenomenon; g) preparation of conclusions, proposals and practical recommendations. The ultimate goal of using the analysis of statistical data in the analytical activities of law enforcement agencies should be to identify trends in the state, structure and dynamics of crime, to establish the circumstances that contributed to the commission of criminal offenses; making proposals for their elimination in order to prevent them from being committed in the future; making forecasts regarding the state, structure and dynamics of crime in the future.*

**Key words:** *analytical activity, prosecutor's office, state, dynamics of crime, analysis, statistical data, criminal offenses.*

**Постановка проблеми.** Інформаційне забезпечення органів прокуратури є постійним і безперервним процесом, який серед іншого передбачає вироблення та формулювання висновків та пропозицій для прийняття ефективних управлінських рішень. Така діяльність здійснюється на підставі узагальнення відомостей про кримінальні правопорушення, показники роботи органів прокуратури та стан злочинності загалом. Разом з тим сама по собі ця інформація не завжди дозволяє зробити висновки та прийняти необхідні управлінські рішення, а також внести пропозиції щодо організаційних, правових і практичних заходів, спрямованих на вдосконалення діяльності органів прокуратури у сфері протидії злочинності.

Для поглибленого вивчення відповідних питань плануються та проводяться аналітичні заходи.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Поняттю та характеристиці основних напрямків аналітичної роботи у правоохоронних органах присвятили свої наукові праці В. М. Варенко, С. Г. Гайдай, І. В. Європіна, О. М. Литвак, С. В. Мазурик, А. М. Мудров, Л. О. Неводнича, С. В. Шмаленя, В. В. Шуба та ін.

Разом з тим на разі недостатньо висвітленими залишаються проблеми інформаційно-аналітичної роботи у сфері протидії злочинності.

Враховуючи зазначене, **метою статті** є розкриття теоретичних та організаційно-практичних аспектів інформаційно-аналітичної діяльності органів прокуратури у сфері протидії злочинності.

**Виклад основного матеріалу.** Під інформаційно-аналітичною діяльністю розуміють специфічний різновид інтелектуальної, розумової діяльності людини, в процесі якої внаслідок певного алгоритму послідовних дій з пошуку, накопичення, зберігання, обробки, аналізу первинної інформації утворюється нова, вторинна аналітична інформація у формі аналітичної довідки, звіту, огляду, прогнозу тощо [1, с. 14].

Інформаційно-аналітична діяльність дає можливість аналізувати, прогнозувати та робити висновки про дії, події, фактори та чинники, а також причинно-наслідковий зв'язок між ними, що має значення при реалізації посадових (службових) обов'язків конкретним прокурором [2, с. 123].

Аналітична робота поєднує комплекс методів та прийомів, використання яких має на меті

поглиблене вивчення проблемних питань додержання законності та протидії злочинності, виявлення недоліків у роботі, помилок і прорахунків у здійсненні прокурорського нагляду та провадженні досудового розслідування, визначення заходів щодо їх усунення і недопущення у подальшій діяльності, прогнозування розвитку позитивних та негативних тенденцій [3, с. 7].

Інформаційно-аналітична робота органів прокуратури передбачена Наказом Офісу Генерального прокурора «Про загальні засади організації роботи в органах прокуратури України» від 07.08.2020 № 365, відповідно до якого Офіс Генерального прокурора з урахуванням стану законності у державі, поширеності порушень прав і свобод громадян та інтересів держави, визначених пріоритетних напрямів у планах роботи передбачає конкретні заходи з важливих та актуальних питань виконання завдань органів прокуратури, зокрема заходи, спрямовані на комплексне аналітичне дослідження наявних проблем, перевірки стану додержання вимог законодавства в межах наданих повноважень, організації роботи на окремих напрямках у регіональних (обласних) прокуратурах, надання практичної допомоги їх керівникам.

Відповідно до п. 14.1. зазначеного Наказу аналітична робота спрямована на розроблення заходів щодо усунення недоліків у роботі органів прокуратури; внесення конкретних пропозицій щодо підвищення ефективності роботи та координації діяльності у сфері протидії злочинності; удосконалення нормативних і відомчих актів, що стосуються організації діяльності прокуратури [4].

На думку С. В. Мазурика, аналітична робота в органах прокуратури здійснюється переважно за двома напрямками: зовнішнім та внутрішнім. Зовнішнім напрямком вважається робота, пов'язана з визначенням стану виконання покладених на органи прокуратури завдань. У цьому випадку аналіз даних, що характеризують стан зазначених видів діяльності, дає знання реальної обстановки, дозволяє правильно визначити напрямки зусиль, прогнозувати розвиток несприятливих тенденцій та процесів.

Інший, внутрішній, напрямок аналітичної роботи в органах прокуратури – збирання, вивчення, оцінка та передача інформації з метою

визначення ефективності організації та діяльності органів прокуратури. Така інформаційно-аналітична робота дозволяє вживати організаційних заходів, спрямованих на вдосконалення системи управління органами прокуратури [5].

На нашу думку, такий розподіл є достатньо умовним, адже визначення ефективності організації та діяльності органів прокуратури як зовнішній напрямок аналітичної роботи залежить у тому числі від стану виконання покладених на органи прокуратури функцій як внутрішнього завдання.

Натомість пропонуємо виділити загальні та окремі завдання інформаційно-аналітичної роботи в органах прокуратури.

До загальних завдань необхідно віднести: 1) встановлення стану злочинності, її структури та динаміки; 2) гнучке реагування на процес формування та коригування планів роботи прокуратури, правильний вибір пріоритетів, оптимальних форм та методів прокурорських перевірок, створення тимчасових та постійних робочих (міжвідомчих) груп за напрямами прокурорської діяльності, вироблення додаткових планів щодо здійснення спільних заходів зазначених груп; 3) проведення організаційно-штатних заходів з урахуванням повноважень прокурорів, серед яких перерозподіл навантаження на особовий склад, коригування розпоряджень про розподіл обов'язків у прокуратурі, покладання додаткових обов'язків на працівників з метою усунення прогалин у діяльності; 4) короткострокове прогнозування розвитку стану злочинності з урахуванням попереднього досвіду та новації законодавства для розробки стратегії прокурорської діяльності; 5) оптимізація планів навчання працівників прокуратури та індивідуальних планів їх самостійної підготовки; 6) удосконалення практики координації діяльності правоохоронних органів щодо протидії злочинності та корупції.

Окремими завданнями є: 1) встановлення найпоширеніших видів кримінальних правопорушень у різних сферах суспільного життя, їх динаміки та структурної характеристики; 2) визначення реального рівня злочинності; 3) виявлення недоліків функціональної діяльності прокуратури та розробка заходів щодо її вдосконалення; 4) підготовка пропозицій щодо вдосконалення законодавства, правозастосовної практики; 5) аналіз та узагальнення стану здійснення прокуратурою покладених на неї функцій.

Для досягнення вказаних завдань у Наказу Офісу Генерального прокурора «Про організацію діяльності органів прокуратури з питань ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, статис-

тики та її аналізу» від 17.03.2021 № 69 міститься вимога до керівників прокуратур та їх заступників з метою комплексного дослідження проблем додержання вимог законів, протидії злочинності, стану організації роботи органів прокуратури використовувати метод аналізу статистичних даних [6].

На нашу думку, таке визначення мети аналізу статистичних даних у сфері протидії злочинності є недостатньо конкретним, що позбавляє відповідних суб'єктів цілеспрямованого вирішення покладених на них обов'язків з ефективного здійснення інформаційно-аналітичної роботи у вказаному напрямку.

З цього приводу заслуговує на увагу думка І.А. Федчак, який вважає, що аналіз статистичних даних як специфічний вид інформаційно-аналітичної діяльності повинен бути спрямований перш за все на встановлення та передбачення взаємозв'язків між даними про злочинну діяльність та іншими даними, потенційно з ними пов'язаними, їх оцінювання, інтерпретацію та прогнозування розвитку досліджуваних подій з метою їх використання під час досудового розслідування та здійснення оперативно-розшукової діяльності, а також для розроблення тактичних і стратегічних заходів із протидії злочинності. [7, с. 16–17].

У свою чергу аналіз злочинності дозволяє вивчити наступні групи завдань:

1. Опис стану, структури, розповсюдженості, динаміки правопорушень і реалізації державних заходів соціального контролю за ними, підтримання режиму законності (описова функція);

2. Виявлення статистичного зв'язку, залежності, співвідношення структури і динаміки правопорушень з факторами, які їх обумовлюють, а також з діяльністю держави і суспільства в цій сфері (пояснювальна функція);

3. Визначення тенденцій зміни правопорушень, складання кримінологічних прогнозів (прогностична функція);

4. Виявлення «тривожних» моментів у стані злочинності, позитивних сторін і недоліків у діяльності правоохоронних органів для прийняття на цій основі адекватних управлінських рішень (організаційно-управлінська функція).

Достатньо повно зазначені вище завдання відображені у Порядку координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності, затвердженому Наказом Генерального прокурора від 08.02.2021 № 28. Серед них:

– аналіз злочинності, її структури, динаміки та прогнозування тенденцій, підготовка пропози-

цій щодо шляхів вирішення відповідних проблем із метою сприяння у виконанні завдань кримінального провадження;

- розробка, узгодження і реалізація заходів, спрямованих на запобігання кримінальних правопорушень, причин та умов, які сприяли їх вчиненню;

- підготовка пропозицій щодо вдосконалення законодавства у сфері протидії злочинності.

Заслугують на увагу також положення Порядку координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності щодо об'єктів, на які здійснюється вплив з боку правоохоронних органів. Ними є стан, структура, динаміка злочинності, а також інші фактори, що впливають на вчинення кримінальних правопорушень (п. 10 розділу I Порядку) [8].

У контексті зазначеного звертає на себе увагу зміст Наказу Офісу Генерального прокурора «Про організацію діяльності органів прокуратури з питань ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, статистики та її аналізу», який визначає одним з основних об'єктів аналізу не стан злочинності, а кримінальної протиправності.

Вважаємо застосування цього терміну невірним, необґрунтованим та таким, що суперечить положенням чинного законодавства та загальному уявленню про нього.

У юридичній літературі під кримінальною протиправністю розуміють формально-юридичну (нормативно-правову) ознаку кримінального правопорушення (кримінального проступку і злочину), яка означає обов'язкову передбаченість суспільно небезпечного діяння в законі про кримінальну відповідальність [9. 65-79]. Таке визначення цілком відповідає положенням ч. 3 ст. 3, ч. 2 ст. 4, ч. 3 ст. 88 КК України та не викликає у юридичній літературі жодних дискусій з цього приводу.

Натомість вважаємо, що єдино прийнятими характеристиками злочинності як соціального явища є її стан, структура та динаміка.

Для ефективного їх аналізу необхідно розкрити особливості дослідження кожного з них.

Під станом злочинності розуміють абсолютне число злочинів, скоєних на певній території і за окремий проміжок часу. На думку багатьох учених-кримінологів, це поняття характеризує злочинність з кількісної сторони й означає абсолютні числа вчинених злочинів і осіб, які їх вчинили [10, с. 32].

Стан злочинності охоплює як злочини, за які правопорушників притягнуто до кримінальної відповідальності чи звільнено від неї, і ті, у яких питання відповідальності винних ще не вирішене.

З метою прийняття науково обґрунтованих управлінських рішень щодо запобігання кримінальним правопорушенням для характеристики стану злочинності рекомендують використовувати такий показник, як рівень, або коефіцієнт, злочинності. Коефіцієнт злочинності характеризує її інтенсивність на певній території та виражається в кількості злочинів, що припадає на кожну тисячу чоловік (10 або 100 тис.) населення даної території. Для точнішого визначення рівня злочинності слід ураховувати не все населення, а лише ті вікові групи, представники яких можуть притягатися до відповідальності за злочин відповідно до чинного кримінального законодавства. Нерідко при розрахунках виключаються не тільки діти, а й населення похилого віку, оскільки серед таких осіб припадає на частку дуже незначна частина тих, хто скоїв злочин.

У процесі аналізу стану злочинності необхідно пам'ятати, що певна кількість злочинів із різних причин залишиться поза кримінальною статистикою. Це латентні дії, зокрема приховані чи незареєстровані через недотримання порядку та правил обліку.

Висновок про поліпшення або погіршення стану злочинності повинен ґрунтуватися не лише на статистичних показниках про кількість зареєстрованих у ЄРДР кримінальних правопорушень за певний період, коефіцієнт злочинності, а й на фактичному стані правопорядку, своєчасності та законності реагування на правопорушення, дієвості вжитих заходів щодо їх виявлення та попередження. Для цього відомості про злочинність аналізуються у комплексі з даними як самих органів прокуратури, так й інших правоохоронних органів.

Структура злочинності – це внутрішні її властивості, які розкривають її будову, співвідношення груп чи окремих видів злочинів у загальній їх кількості за визначений період часу на визначеній території, виділених за різними груповими ознаками: кримінально-правовою, кримінологічною, соціально-демографічною тощо. Структура дає уявлення про те, що являє собою злочинність у конкретних умовах, які види чи групи злочинів і осіб, що їх скоїли, мають більш розповсюджений характер або являють найбільшу небезпеку для суспільства.

Динаміка злочинності – це кримінологічна категорія, яка означає зміни, що призводять до кількісних і якісних змін у злочинності, – в її характері, стані та структурі, в часі і просторі, як у цілому, так і в своїх структурних частинах [10, с. 35].

Відповідні дані повинні порівнюватися за періоди: з місяця у місяць, з кварталу у квартал, з року в рік. При цьому перший квартал поточного року має порівнюватися з першим кварталом минулого року і т. д. Недотримання цього правила може призвести до перекошування даних, оскільки злочинність, як показує практика, розподіляється за різними періодами року нерівномірно.

Найбільш об'єктивну картину, що відображає сезонні коливання злочинності, дає аналіз злочинів за часом їх фактичного вчинення. Стійкі тенденції в динаміці виразніше виявляються при аналізі злочинності за тривалий період. При дослідженні динаміки слід враховувати і ряд інших факторів, зокрема, зміни в законодавстві та судовій практиці, кількості населення, яке проживає на відповідній території, тощо.

**Висновки.** Таким чином, у наказах Офісу генерального прокурора повинні бути чітко визначені рекомендації щодо правильного застосування методу аналізу з урахуванням положень чинного законодавства, наукових положень правової статистики та кримінології, які визначають його поняття, форми та етапи застосування, об'єкти та мету.

Основними об'єктами інформаційно-аналітичної роботи в правоохоронних органах повинні

бути визначені стан, динаміка та структура злочинності.

Методика застосування аналізу статистичних даних повинна передбачати послідовне дотримання наступних процедур: а) постановка мети аналізу; б) підбір статистичного матеріалу і критична оцінка даних (тобто перевірка їх змістовності, якості, достовірності, обґрунтованості); в) систематизація відібраних даних; г) порівняльна оцінка і забезпечення їх співставності; д) формування узагальнюючих показників; е) фіксація і обґрунтування суттєвих властивостей, особливостей, зав'язків і закономірностей злочинності як досліджуваного явища; ж) підготовка висновків, пропозицій та практичних рекомендацій.

Кінцевою метою застосування аналізу статистичних даних в аналітичній діяльності правоохоронних органів повинно бути визначене виявлення тенденцій щодо стану, структури та динаміки злочинності, встановлення обставин, які сприяли вчиненню кримінальних правопорушень; внесення пропозицій щодо їх усунення з метою недопущення їх вчинення у майбутньому; складання прогнозів щодо стану, структури та динаміки злочинності у майбутньому.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Варенко В. М. Інформаційно-аналітична діяльність : навч. посіб. Київ, Університет «Україна», 2014. 417 с.
2. Гайдай С. Г. Інформатизація прокурорської діяльності: теоретико-правові засади. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. Вип. 1. С. 120–125. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/aprpr\\_2019\\_1\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aprpr_2019_1_22)
3. Європіна І. В., Литвак О. М., Мудров А. М., Неводничка Л. О., Шмаленя С. В. Методичні рекомендації з питань організації аналітичної роботи в органах прокуратури України. Київ : Генеральна прокуратура України ; Національна академія прокуратури України, 2013. 37 с.
4. Про загальні засади організації роботи в органах прокуратури України : Наказ Офісу Генерального прокурора від 07 серпня 2020 р. № 365. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0365905-20#Text>
5. Мазурик С. Інформаційно-аналітична діяльність органів прокуратури. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. № 5. Т. 2. 2016. С. 56–59. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/bitstream/316497/18114/1/Мазурик%20С..pdf>
6. Про організацію діяльності органів прокуратури з питань ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, статистики та її аналізу : Наказ Офісу Генерального прокурора від 17 березня 2021 р. № 69. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0069905-21>
7. Федчак І. А. Основи кримінального аналізу : навчальний посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2021. 288 с.
8. Про затвердження Порядку координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності : Наказ Генерального прокурора від 08 лютого 2021 р. № 28. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0028905-21#Text>
9. Панов Н. И. Уголовная противоправность как признак преступления. *Право Украины*. 2011. № 9–10. С. 65–79.
10. Кримінологія : підручник / за заг. ред. Л. С. Сміяна, Ю. В. Нікітіна. Київ : Національна академія управління, 2010. 496 с.