

УДК 343.97

О.С. ІЩУК, канд. юрид. наук, Національна академія прокуратури України

ЩОДО КРИТЕРІЇВ ЯКОСТІ ПОКАЗНИКІВ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ КРИМІНОЛОГІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

Ключові слова: кримінологічна діяльність органів прокуратури, якість, ефективність, критерії оцінювання, нормативно-правовий аспект, інституційний аспект, соціальний аспект

Протидія злочинності, як соціальний феномен в умовах стійкого загострення кримінальної ситуації в сучасній Україні, є найбільш актуальною проблемою, що потребує вирішення на державному рівні. А підвищення ефективності та якості цієї діяльності є найважливішим завданням як теоретичного, так і практичного плану.

Однак, спостереження за перебігом її реалізації поки що засвідчує незадовільну якість законодавчого забезпечення та невисоку результативність застосування правових норм, що її регламентують. У зв'язку з цим, актуальним стає з'ясування критеріїв якості та показників ефективності названої діяльності. Визначальними в цьому плані є категорії «якість» та «ефективність», які є базовими для подальших наукових пошуків у зазначеній сфері.

Слід відмітити, що серед наук кримінально-правового циклу єдиних критеріїв вимірювання ефективності діяльності у сфері протидії злочинності (тим більше – кримінологічної діяльності) не розроблено. Багато вчених звертали свою увагу на дану проблематику і висвітлювали її окремі положення в своїх працях. Це, зокрема: Ю.М. Антонян, О.М. Бандурка, Є.М. Блажівський, Б.М. Головкін, О.М. Джужа, А.І. Долгова, О.М. Литвак, О.М. Литвинов, В.В. Лунєєв, П.Л. Фріс,

Ю.С. Шемшученко, О.О. Юхно, М.К. Якимчук, О.Н. Ярмаш та інші науковці.

Термін «ефективність» у юриспруденції належить до ключових. У сучасній науці поняття ефективності використовується дуже широко. Ним оперують, говорячи про науку в цілому, про її самостійні напрями, а також в окремих категоріях, включно з правовими [1, с.61]. Слово походить від латинського Effectus, що означає «результат, наслідок яких-небудь причин, заходів, дій» [2, с.214]. Термін «ефективний» тлумачиться як такий, що призводить до потрібних результатів, дає найбільший ефект або викликає ефект.

Існують різні підходи до визначення ефективності правової діяльності, зокрема шляхом оцінки результативності, ступеня досягнення певного соціально корисного, позитивного результату. Так, С.С. Алексєєв вважає, що така ефективність охоплює низку показників: 1) фактичну ефективність (співвідношення між фактично досягнутими результатами і безпосередньою, найближчою метою, для досягнення якої були ухвалені відповідні юридичні норми); 2) обґрунтованість і доцільність (умови й вимоги, які забезпечують такий зміст і порядок реалізації правових норм, котрий дозволяє йому бути високо результативним регулятором суспільних відносин); 3) корисність (фактичну ефективність, яка розглядається під кутом зору досягнення реального позитивного ефекту); 4) економічність (корисність правового регулювання з урахуванням кількості витрат матеріального, людського, часового характеру). Зазначені показники виражають ефективність (оптимальність) права в цілому [3, с.196]. Вони можуть отримати кількісний, математичний вираз. Проте в цілому оцінка ефективності кримінологічної діяльності повинна виходити з того, якою мірою досягається її мета.

М.М. Андрющенко відстоює погляд, що ефективність виступає мірою можливого, але не будь-якого, а лише того, що виражає мету людини, реалізує її ідею, тобто ефективність є мірою можливого з точки зору її близькості до найбільш доцільного, необхідного (корис-

ного) людині результату [4, с.45]. Слід зауважити, що така інтерпретація – це, скоріше, формула встановлення ефективності. Сама ж ефективність являє собою ступінь досягнення мети, а такий ступінь можна вимірити шляхом порівняння (співвідношення) результатів кримінологічної діяльності з її цілями та завданнями.

Б.С. Нікіфоров визначав ефективність покарання як перевірену практикою боротьби зі злочинністю та попередження злочинів адекватність положень закону потребам життя, правильність призначення та виконання покарання і, нарешті, ефективність умов подальшого життя осіб, які відбули покарання [5, с.4].

Отже, одним із засобів вимірювання ефективності кримінологічної діяльності органів прокуратури може стати співвідношення кількості заходів, які здійснені у межах кримінально-превентивної діяльності, з кількістю інших, наприклад, наглядових заходів. Однак на такий засіб вимірювання ефективності впливають внутрішні й зовнішні чинники, які або сприяють позитивним змінам у поведінці суб'єктів кримінологічної діяльності, або, навпаки, мінімізують чи унеможлиблюють позитивний ефект.

Головним (але не єдиним) показником ефективності кримінологічної діяльності органів прокуратури має бути досягнення її універсальної мети – такого стану захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, коли забезпечуються постійний розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і припинення реальних та потенційних кримінальних загроз [6, с.85]. Ця стратегічна мета деталізується у низці нормативних актів до такого рівня, за якого кожна конкретно визначена мета виступає як безпосереднє завдання кримінологічної діяльності органів прокуратури.

Показником результативності кримінологічної діяльності органів прокуратури може бути, крім досягнення мети, також факт виконання завдань, що стоять перед органами прокуратури України: захист особистості, її

прав і свобод, суспільства, його матеріальних та духовних цінностей, держави, її конституційного ладу, суверенітету і територіальної цілісності. Кожне з зазначених завдань має самостійне значення, але в сукупності вони сприяють з'ясуванню змісту кримінологічної діяльності органів прокуратури.

В сучасних умовах поступово змінюється ставлення до розуміння ефективності кримінологічної діяльності органів прокуратури та до критеріїв її оцінки. Більшою мірою наголошується вже не на кількісних, а на якісних показниках (характеристиках), за якими можна зробити загальний висновок про ефективність цього напрямку державної політики.

Безумовно, ефективність кримінологічної діяльності органів прокуратури можна розцінювати і з точки зору статистики, кількісних показників. Однак цей шлях є регресивним, таким, що може призвести до необдуманих дій, результат яких – скалічені життя тисяч осіб, які потрапляють до орбіти кримінальної юстиції [1, с.68].

Отже, виводити формулу ефективності («формулу успіху») кримінологічної діяльності органів прокуратури доцільно перш за все через якісні показники, ґрунтовний аналіз яких приведе, зокрема, і до усвідомлення змісту проблем досягнення певного рівня такої ефективності.

Водночас складова реалізації кримінологічної діяльності органів прокуратури, що досліджується, матиме високу ефективність лише у разі, якщо вона відповідає науковим вимогам якості. При цьому до розуміння категорії «якість» у сучасній науці (у тому числі і кримінології) немає єдиних підходів. Деякі вчені взагалі підміняють поняття якості законодавства ефективністю його реалізації [7, с.105], що призводить до підміни понять якості й ефективності, оскільки ці категорії не є тотожними, хоча в більшості випадків від якості законодавства залежить ефективність його реалізації.

Зважаючи ж на зміст предмета цього дослідження, слід зазначити, що категорія ефективності є динамічною, а категорія якості –

статичною, оскільки вона закладає «фундамент» для ефективності реалізації кримінологічної діяльності органів прокуратури.

Категорія «якість кримінологічної діяльності органів прокуратури» може розглядатись крізь призму нормативно-правового, інституційного та соціального аспектів.

Перш за все, на увагу заслуговує *нормативно-правовий аспект якості кримінологічної діяльності органів прокуратури*. Його можна охарактеризувати з точки зору якості нормативно-правової основи (або законодавства в широкому розумінні цього терміна) кримінологічної діяльності органів прокуратури.

Як зазначає М.І. Панов, якість закону є велими широкою за обсягом категорією й охоплює з точки зору його змісту різні ознаки (сторони або ж аспекти), що відображають сутність та особливості цього закону, які є для нього іманентними та якими він вирізняється з-поміж інших законів [8, с.37]. Водночас якість кримінологічного законодавства завжди підкреслює його певну позитивну властивість – його придатність, необхідність та корисність, які врешті-решт і зумовлюють ефективність у досягненні завдань, що стоять перед кримінологічною діяльністю органів прокуратури.

Пропонуються різні критерії якості законодавства взагалі та конкретного нормативно-правового акта, зокрема. Так, наприклад, О.І. Опанасенков вважає, що критеріями якості є наступні: 1) ступінь наукової обґрунтованості закону; 2) відповідність реальним суспільним відносинам; 3) відповідність Конституції України; 4) відповідність міжнародно-правовим актам, а також законодавству Ради Європи; 5) мова закону, його доступність для пересічних громадян без додаткових коментарів та роз'яснень; 6) лаконічність, чіткість правових норм [7, с.103].

Запропоновані вченим критерії якості закону можна узагальнити у такі групи: наукова розробленість (на думку автора – ступінь наукової обґрунтованості закону); відповідність вимогам, які висуває суспільство (на думку автора – відповідність реальним суспільним відносинам); дотримання правил юридичної

техніки (на думку автора – відповідність Конституції України, відповідність міжнародно-правовим актам, а також законодавству Ради Європи, мова закону, його доступність для пересічних громадян без додаткових коментарів та роз'яснень, лаконічність, чіткість правових норм).

Зазначені критерії є більшою мірою технічними.

Основні проблеми *відповідності законодавства України міжнародним стандартам, а також законодавству Ради Європи* добре відомі і неодноразово розглядалися на сторінках спеціалізованих видань [9, с.157–161]. У цій частині роботи наголосимо ще раз на тому, що чинний КК України закріплює низку положень, які вже значною мірою приведено до міжнародно-правових стандартів.

Міжнародні акти, які містять норми загального характеру, не допускають будь-яких відхилень від них як у законодавстві, так і в діяльності державних органів, що зазначено в ст.30 Загальної декларації прав людини та в ст.5 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права. Крім цього, необхідно враховувати, що в міжнародних правових актах поряд з нормами-принципами є норми-рекомендації, які не мають обов'язкового характеру для України, але мають максимально враховуватись у правотворчій діяльності [7, с.105].

Зазначимо, що певних вад у кримінально-правовому законотворенні можна позбутися, якщо у нашій країні буде ухвалено Закон «Про нормативно-правові акти», який неодноразово обговорювався не лише в широких наукових колах, але і на державному рівні. Як зазначає Т.С. Коханюк, у такому законі, окрім інших положень, можна було б закріпити певну методологію законодавчої техніки, структуру законодавства та наблизити законодавство до дійсно системного рівня без зауважень, які постійно виникають [10, с.6].

Узагальнюючи зазначене, можна зробити попередній висновок про те, що до критеріїв якості законодавства даного різновиду можна віднести наступні: наукову та юридично-технічну розробленість, суспільну необхід-

ність, економічну обґрунтованість, політичну нейтральність, культурну та соціальну прийнятність (допустимість). Критерій наукової та юридично-технічної розробленості можна умовно поділити на наукову розробленість та дотримання правил юридичної техніки.

Інституційний аспект якості кримінологічної діяльності полягає у встановленні конкретних вимог до органів, завданням яких є її реалізація.

Організація та здійснення кримінологічної діяльності вимагає постійного контролю держави за виконанням покладених на осіб правообмежень. З цією метою кримінологічна діяльність визнається виключною прерогативою (функцією) держави, для здійснення якої створюються спеціалізовані органи.

Органи, що входять у систему кримінальної юстиції, поділяються за положенням в ієрархії структури державного апарата. Так, органи прокуратури являють собою систему, що включає в себе Генерального прокурора України, обласних та місцевих прокурорів. Оперативно-розшукові апарати, органи досудового розслідування, органи виконання покарання також входять до різних за рівнем повноважень структур.

Соціальний аспект якості кримінологічної діяльності характеризується з точки зору дотримання вимог, що висуваються до її безпосередніх виконавців, так би мовити реалізаторів – персоналу суб'єктів протидії злочинності, зокрема органів прокуратури.

Як свідчить аналіз сучасної практики, функціонування органів прокуратури України, забезпечення якісного виконання покладених на неї завдань та функцій є неможливим без належної організації діяльності її базової складової – персоналу відповідних органів. Слід відзначити, що вирішення цього завдання безпосередньо спрямовано на забезпечення виконання положень Концепції реформування органів кримінальної юстиції [11], одним із результатів реалізації якої визнано зміцнення кадрового потенціалу цих органів.

Слід визнати, що розглянуті вище критерії якості кримінологічної діяльності органів про-

куратури не можуть гарантувати стовідсоткову ефективність її реалізації. Нормативно-правова основа, інституційний та соціальний аспекти кримінологічної діяльності є її базисом, але, на жаль, не показником її ефективності.

Подальше дослідження ефективності кримінологічної діяльності органів прокуратури вимагає поглиблення знань не лише про її цілі, а і про результати, реальні наслідки. При цьому такі наслідки можуть бути як запланованими (очікуваними суб'єктом кримінологічної діяльності), так і незапланованими (несподіваними), а також позитивними (корисними) і негативними (шкідливими). Тому завданням досліджень кримінологічної діяльності органів прокуратури є встановлення її сукупного результату, а головне – виокремлення з нього частки результату реалізації кримінологічної діяльності, оскільки її засоби також не є безмежними, а на стан справ у сфері протидії злочинності впливають і інші фактори (норми моралі, конкретні умови життя осіб тощо).

ЛІТЕРАТУРА

1. Москвич Л. М. Ефективність судової системи: концептуальний аналіз : монографія / Л. М. Москвич. – Х. : Фінн, 2011. – 376 с.
2. Словник іншомовних слів / уклад. : С. М. Морозов, Л. М. Шкарапута. – К. : Наукова думка, 2000. – 683 с.
3. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2-х т. / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1981. – Т. 1. – 361 с.
4. Андрущенко М. Н. Понятие эффективности и его философский смысл / М. Н. Андрущенко // Ученые записки кафедр общ. наук вузов г. Ленинграда. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1971. – Вып. 12. – С. 43–47.
5. Эффективность уголовно-правовых мер борьбы с преступностью : моногр. / под ред. Б. С. Никифорова. – М. : Юрид. лит., 1968. – 255 с.
6. Кримінологічний довідник : довідкове видання / за наук. ред. д-ра юрид. наук, професора, академіка НАПрН України Бандурки О. М. ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, професора

Джужі О. М. і д-ра юрид. наук, професора Литвинова О. М. – Х. : Золота миля, 2013. – 412 с.

7. Опанасенко О. І. Критерії та показники якості, що висуваються до кримінально-виконавчого законодавства / О. І. Опанасенко // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2008. – № 43. – С. 102–106.

8. Панов Н. И. Качество закона об уголовной ответственности и проблема точности правовых норм / Н. И. Панов // Теоретичні основи забезпечення якості кримінального законодавства та правозастосовчої діяльності у сфері боротьби зі злочинністю в Україні : матеріали наук. конф. (м. Харків, 15 трав.

2009 р.) / редкол. : В. І. Борисов (голов. ред.) та ін. – Х. : Право, 2009. – С. 30–38.

9. Литвинов О. М. Про нормотворчу техніку в контексті ефективності кримінологічного законодавства / О. М. Литвинов // Право і безпека. – 2012. – № 1. – С. 157–161.

10. Коханюк Т. С. Системний підхід у кримінальному праві та системність Кримінального кодексу України / Т. С. Коханюк // Науковий вісник Львівськ. держ. ун-ту внутр. справ. – 2009. – № 2. – С. 1–10.

11. Концепція реформування кримінальної юстиції України / затв. Указом Президента України : від 08.04.2008 р., № 311/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 27. – Ст. 838.

Ищук О. С. Щодо критеріїв якості показників та ефективності кримінологічної діяльності органів прокуратури / О. С. Ищук // Форум права. – 2016. – № 3. – С. 106–110 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_3_21.pdf

Розглянуто питання щодо актуальності визначення критеріїв якості і ефективності кримінологічної діяльності органів прокуратури. Акцентовано увагу на їх взаємообумовленості та нагальній необхідності подальшого дослідження як в теоретичному, так і в практичному плані в тісному взаємозв'язку з іншими факторами, що впливають на позитивний стан протидії злочинності.

Ищук А. С. О критериях качества и показателях эффективности криминалогической деятельности органов прокуратуры

Рассмотрен вопрос об актуальности определения критериев качества и эффективности криминалогической деятельности органов прокуратуры. Акцентируется внимание на их взаимозависимости и острой необходимости изучения как в теоретическом, так и в практическом плане в тесном взаимодействии с другими факторами, которые влияют на позитивную направленность противодействия преступности.

Ischuk O.S. Concerning the Criteria of Quality and Performance Indicators of Criminological Activities of the Prosecution

It was regarding the question of the relevance of the definition of the criteria of quality and efficiency of criminological activities of the prosecutor's office. The attention to their interdependence and the urgent need to study both in the theoretical and in practical terms, in close cooperation with other factors that affect on the positive direction of combating crime was paid.