



*Олександр СЕРДЮК,
кандидат філософських наук, доцент,
головний науковий співробітник
Інституту вивчення проблем злочинності
НАПрН України*

СОЦІАЛЬНА ЕФЕКТИВНІСТЬ ЯК АСПЕКТ ОЦІНЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ В СФЕРІ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ: ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ

Ключові слова: соціальна ефективність; правоохоронна діяльність; критерії та показники ефективності; методи оцінювання ефективності.

Оцінювання різних аспектів правового життя (правова норма, правозастосування, правова культура тощо) за критеріями якості та ефективності найчастіше є відображенням суспільної занепокоєності наростанням кризових явищ та проблем, що або передують реформам, або їх супроводжує. Практично в усіх країнах, де в середині минулого століття розгорнулись дослідження проблем правової ефективності, були певні проблеми в правовій сфері, що потребували легітимних рішень.

Проблема ефективності – не нова для вітчизняного правознавства, оскільки в радянському правознавстві вона досліджувалась ще з 60-х років ХХ століття. Залишається актуальною ця проблематика й у пострадянський період, зважаючи на існуючі потреби формування методології оцінювання наслідків реалізації завдань правової реформи. Однак більшість розробок залишились на рівні досить схоластичних теоретичних конструкцій, які фактично не мали жодного впливу на практичну діяльність у правовій сфері. Науковці не змогли запропонувати зрозумілі, прийнятні для практиків та достатньо реалістичні методологічні підходи, на основі яких можна було б вирішувати реальні проблеми реформування правової сфери. Значною мірою це пояснюється «теоретичним консерватизмом», тобто прагненням максимально зберегти концептуальні засади, визначені ще в 60–70-х роках минулого століття у вигляді

загальної теорії соціальної ефективності права. Вітчизняні дослідники слушно наголошують на відсутності в сучасному українському правознавстві ґрунтовних теоретико-методологічних досліджень з проблематики оцінювання ефективності в правовій сфері, що являє собою важливий обмежувальний чинник оцінки ефективності правових інструментів у галузевих науках [1, 243].

Метою статті є формулювання загальнотеоретичних підходів до оцінки ефективності діяльності органів кримінального переслідування, зокрема уточнення пізнавальних можливостей традиційного підходу до визначення ефективності в правовій сфері та його адаптація до змін у суспільно-політичному й теоретичному контексті.

Слід зазначити, що дедалі частіше дослідники пропонують «методологічну ревізію» класичних підходів, намагаючись створити плюралістичну методологію оцінювання ефективності. Але досить часто такі новації виглядають сумнівно. Наприклад, важко погодитись із тим, що в основі оцінки ефективності має бути «оцінювання з позицій духовності, духовної творчості та духовної самореалізації» [2, 33]. Хоча це не може бути підставою для заперечення важливості антропологічного підходу в методології оцінювання ефективності.

Оцінка ефективності традиційно асоціюється з певним алгоритмом порівняння реальних наслідків діяльності з визначеними цілями та завданнями. Проте в сучасному

суспільстві на зміну бюрократично встановленим цілям все частіше приходять більш складний критерій – суспільні очікування, які не завжди можуть бути формалізовані у вигляді операціональних формулювань цілей та завдань. Деякі дослідники намагаються

такі очікування подати за допомогою стандартів прав людини. Наприклад, саме в контексті забезпечення належних умов для справедливого, незалежного та неупередженого судочинства розглядається проблема оцінювання якості та ефективності роботи суду.

В основі такої оцінки – значні інтелектуальні традиції сучасного європейського політико-правового дискурсу, яким визнається неможливість обґрунтування наявності реальної демократії лише на підставі формального існування демократичних за формою інститутів чи процедур [3].

У цьому відношенні важко погодитись із поширеним у радянському та пострадянському правознавстві розумінням ефективності як абстрактного поняття, що означає лише здатність застосованого засобу сприяти досягненню бажаної мети, тобто об'єктивної можливості, яка для свого перетворення на дійсність вимагає дотримання певних правил. У крайніх проявах такий підхід, наприклад, давав змогу зводити ефективність закону до «правильності та обґрунтованості нормативних записів» [4, 58; 1, 244]. Ефективність завжди існує як відповідна реальність уявлень про наслідки певної діяльності, що виникає внаслідок їх оцінювання згідно з існуючою теоретично-світоглядною моделлю. Однак при цьому вона не може бути обмежена якимись стандартами чи встановленими апіорі «внутрішніми» властивостями відповідного об'єкта оцінки.

Західні дослідники виділяють щонайменше десять базових теорій концептуалізації ефективності в правовій сфері, які можуть бути застосовані як до оцінювання закону, так і правозастосовної діяльності. Такі концептуалізації досить умовно можна розподілити на дві парадигмальні моделі.

1. Інструменталізм, що має різні теоретичні обґрунтування, однак характеризується спільністю загальної позиції, а саме –

поясненням якості та ефективності на основі співвідношення цілей закону чи правового інституту (установи, органу тощо) та результатів його дії. Варто зауважити, що така орієнтація була і залишається домінуючою в радянських та пострадянських дослідженнях ефективності законодавства. Наприклад, А.В. Малько зазначає, що «ефективність визначається тим, наскільки відповідна діяльність сприяє досягненню цілей, поставлених перед правовим регулюванням, тобто ступенем досягнення відповідних цілей» [5, 63]. Однак при цьому залишається незрозумілим шлях методологічно коректного визначення цілей правового регулювання. Без визначення таких цілей оцінювання втрачає сенс, оскільки будь-яке оцінювання передбачає існування критеріїв. У якості останніх можуть бути використані лише цілі та завдання відповідного правового інституту. Існує кілька способів визначення цілей для потреб оцінювання ефективності. По-перше, виходячи з тлумачення відповідних законодавчих документів, де можуть формулюватись певні цілі. Наприклад, такі визначення можуть бути в законах, що встановлюють статус відповідних органів або завдання певних правових процедур. Але при цьому такі визначення досить часто мають надто загальний характер, за змістом наближаючись до «нерозгорнутих» загальних правових принципів, або ж є фрагментарними та неповними. В окремих випадках ця неповнота усувається за допомогою судових тлумачень, насамперед у рішеннях конституційних судів, у практиці яких досить поширені випадки роз'яснення цілей та завдань тих чи інших органів системи кримінального переслідування. Недоліком судових тлумачень цілей є їх контекстуальність, тобто такі тлумачення стосуються лише окремих правових ситуацій (індивідуальних справ). По-друге, цілі формулюються на рівні правової ідеології та правової доктрини. Саме такий спосіб найчастіше використовувався в радянському правознавстві, що знаходило обґрунтування в існуванні «ідеологічного монізму», який давав змогу досягати необхідної мінімальної уніфікації поглядів на відповідні феномени, коли доктринальні дискусії досить ефективно

«гармонізувались» ідеологічними стандартами партійності, класовості, науковості тощо. По-третє, визначення цілей може відбуватись на рівні політичних рішень, які лише частково втілюються в нормативно-правових актах, значною мірою залишаючись у сфері реальної політики «непублічними рішеннями» носіїв влади. Хоча така модель «суперечить базовим принципам демократичного суспільства, її ознаки можна знаходити як в старих, так і нових демократіях» [6, 46].

2. Інституалізм (насамперед у його сучасних варіантах) обґрунтовує необхідність визначення якості на основі оцінки впливу правового феномену (закону, правової діяльності тощо) на баланс різних суспільних (соціальних) інтересів у сфері дії права. Варто зазначити, що ще в роботах радянських теоретиків права проголошувалась необхідність вийти за межі формальних правових ознак та враховувати соціальний контекст, оскільки цілі права завжди мають соціальний характер [7, 23]. Інші автори взагалі пропонували розглядати лише соціальну ефективність права, яка відображає включеність правових регуляторів у складні системи соціальних відносин та взаємодій. Тому фактично слід говорити не про відповідність результатів та цілей, а про адекватність правових регуляторів реальним соціальним відносинам. Загалом ці концептуальні положення залишилися тільки теоретичними припущеннями, що не використовувались під час вивчення конкретних проблем ефективності. В прагматично орієнтованих дослідженнях західних авторів вказаний підхід було реалізовано більш послідовно. Він полягав у ідентифікації соціальних потреб та визначенні соціальних суб'єктів, що є носіями відповідних потреб. Такий підхід можна проілюструвати на прикладі розробок у сфері оцінювання ефективності діяльності з охорони громадського порядку. Ключовим елементом було визначено права людини та якість життя, що є інтегральним виміром суспільних умов. Однак при цьому існують різні уявлення щодо цих вимірів у тих, хто до цього причетний: різні соціальні та демографічні групи, територіальні громади, держава, органи само-

врядування, поліція тощо. Наприклад, зниження рівня вуличної злочинності можливе різними шляхами, зокрема: в результаті збільшення кількості поліцейських на вулицях, обмеження перебування на вулиці осіб, посилення відповідальності за вуличні правопорушення, розширення повноважень поліції тощо. Кожен із цих засобів відповідає меті, але має при цьому обмеження, основою яких є їх невідповідність інтересам та правам певних соціальних суб'єктів. Отже, діяльність з протидії вуличній злочинності визнається ефективною лише за умови досягнення балансу інтересів різних соціальних суб'єктів. Зрозуміло, такий підхід потребує спеціальних методів та процедур оцінювання, однак очевидними є його переваги перед формальним оцінюванням «за показниками».

Конкуренція цих парадигм визначає зміст сучасного дискурсу щодо ефективності у сфері протидії злочинності. Але при цьому більш коректно говорити не про конкуренцію, а про те, що ці парадигми є значною мірою додатковими.

Важливою особливістю сучасних підходів до оцінювання ефективності є критичне сприйняття поширеного в деяких країнах так званого сервісного підходу, коли змістом діяльності судових та правоохоронних органів визнається надання специфічних державних (управлінських чи адміністративних) послуг. Наприклад, позиція Європейської комісії з ефективності правосуддя (інституція Ради Європи) полягає в тому, що правосуддя не надає послуг, а продукує специфічні соціальні зв'язки та відносини, які не можуть зводитись лише до того, чи задоволені діяльністю суду (чи судді) «користувачі послуг правоохоронних органів». Особливо з урахуванням того, що в окремих видах проваджень є так звані «примусові користувачі» (наприклад, підсудні в кримінальному процесі). Неможливо спиратись лише на формальні ознаки якості. Сучасна концепція оцінювання ефективності має динамічний характер, оскільки вона змінюється відповідно до змін у розумінні тих феноменів, які ми оцінюємо, та методології оцінювання загалом.

По-перше, алгоритм оцінювання ефективності передбачає порівняння цілей і ре-

зультатів. Однак, як було зазначено вище, поняття цілей та завдань може бути використане як критерій оцінювання лише тоді, коли відповідні визначення мають операціональний характер. Не менш складне визначення результатів, тобто знаходження певного способу їх тлумачення. Взагалі це одна із ключових теоретичних проблем ще в дослідженнях радянських авторів, де існувало два взаємовиключні підходи. З одного боку, оцінювання ефективності пропонували обмежити лише оцінкою можливих наслідків певного способу регулювання, що виключало необхідність аналізу якихось реальних явищ. З другого – змістом ефективності визнавалися реальні наслідки, тобто певні соціальні та правові факти [8, 11]. Саме останній підхід після тривалих дискусій став домінуючим. Однак головна проблема залишилась поза межами теоретичного дискурсу. Це й стало однією із головних причин того, що концепція ефективності не отримала практичного застосування. А саме – проблема природи та змісту тих феноменів, які є наслідками або результатами дії права. Ці феномени є найбільш важливим елементом у процедурах оцінювання, які мають розглядатись на основі чіткої диференціації на чотири основні різновиди:

1. Наслідки – соціальні результати (outcome), що мають переважно якісний характер і показують наявність та повноту реалізації певних цілей і завдань. Такий результат відображає суттєві виміри якості життя, ступінь реалізації демократичних цінностей. Прикладом може бути, зокрема, задоволення населення діяльністю правоохоронних органів, почуття захищеності своїх прав, безпеки, політична стабільність тощо. У деяких країнах (зокрема, США) наслідки визначаються лише як загальні цілі та завдання, тобто як заплановані результати. В європейських країнах подібні якісні характеристики є виключно важливими реальними інструментами оцінювання реформ. Наприклад, такий підхід застосовують інститути Європейського Союзу в оцінюванні ситуації у країнах, що претендують на членство в ЄС [9].

2. Наслідки – безпосередні результати (output), що мають переважно кількісний ха-

рактер і дають змогу отримувати уявлення про різні виміри ситуації, яка є об'єктом правового впливу. Такі наслідки є ключовим елементом у процедурах моніторингу та адміністрування. Фактично у цих випадках ідеться про організаційну або управлінську ефективність.

3. Параметри діяльності (performance) – відносно новий аспект ефективності, який показує, наскільки раціонально та продуктивно побудовано сам процес діяльності. Хоча цей аспект ефективності стосується адміністрування та контролю, в багатьох випадках саме він – найбільш важливий прояв ефективності для суспільства. Це досить вдало ілюструє ситуація з оцінюванням ефективності роботи суду. Нагадаємо, що основні ідеї та принципи оцінювання діяльності суду були опосередковано визначені вже в численних рішеннях Європейського суду з прав людини (далі – Суд), що стосуються права на справедливий суд. Суд неодноразово звертав увагу на залежність справедливості судового рішення від обставин та чинників, що мають квазіпроцесуальний характер та відображають умови й організацію судового провадження. Показово, що вже в першому рішенні щодо України (Совтрансавто Холдинг проти України, 25 липня 2002 року) Суд звернув увагу на те, що справедливість судового процесу може полягати й у відповідності його фактичної організації звичним уявленням про доцільність та розумність, тобто «надмірний формалізм» процедури також може бути порушенням права на справедливий суд. Відповідно, такий «заформалізований» суд не може визнаватись ефективним.

4. Ресурси (input) досить часто виділяються лише як засіб, а не результат. Насправді цим спрощується модель оцінки ефективності. До ресурсів можуть бути віднесені не лише ті, що мають вартісні виміри (гроші, майно тощо), а й будь-які соціальні витрати. Включення ресурсів до вимірів наслідку правової дії допомагає уникати надмірного «економізму», тобто зведення ефективності до мінімізації витрат для досягнення певного цільового результату, оскільки оцінювання в такому випадку передбачає порівняння різних сценаріїв досяг-

нення мети та різних моделей ресурсного забезпечення.

По-друге, проблема отримання адекватних даних. Оцінювання ефективності передбачає використання як якісних, так і кількісних показників. Основними є критерії оцінювання, які мають бути операціоналізовані. Однак вони повинні бути не просто концептуалізовані у вигляді показників, а й обґрунтовані в частині валідності та адекватності (відповідності) критеріям. Деякі дослідники обмежують виміри ефективності переважно кількісними даними, інші взагалі вважають кількісні виміри лише початковою стадією оцінювання, оскільки ефективність може мати лише якісний характер, що є гомогенним природі критеріїв ефективності [1, 247]. Таке тлумачення являє собою спрощення проблеми, оскільки в процедурах оцінювання важливість кількісних та якісних вимірів визначається виключно контекстом.

Система технічних прийомів та методів оцінювання ефективності знаходиться все ще на стадії формування, адже в ній є прогалини як концептуального, так і технологічного характеру. Насамперед це стосується методів оцінювання. Серед них виділяють такі: самооцінки учасників відповідних процедур правозастосування (як безпосередньо, так і через механізми корпоративного контролю); експертні оцінки, як форма зовнішнього оцінювання професіоналами, причетними до відповідної сфери (адвокати, прокурори, науковці тощо); методи статистичного аналізу. Постійно обговорюється необхідність отримання інформації про суб'єктивне ставлення учасників відповідної діяльності або її «адресатів» (на основі застосування різних у методичному плані засобів вивчення громадської думки цільових груп – «користувачів послуг правоохоронних органів»). У деяких національних моделях оцінювання такий метод отримання даних взагалі не передбачено.

По-третє, процедури оцінювання ефективності. В класичних роботах з ефективності презюмувалось, що діяльність з оцінювання ефективності проводиться суб'єктом, який не має чітких диференціюючих ознак. Це пояснювалось тим, що концепції дослідження мали загальнотеоретичний харак-

тер. Однак у сучасних умовах необхідно чітко диференціювати наступні ситуації оцінювання: а) оцінка ефективності в межах наукового дослідження; б) оцінка ефективності в рамках процедур зовнішнього оцінювання (наприклад, як реалізація контрольних повноважень якихось органів); в) оцінка ефективності в межах внутрішніх процедур моніторингу та контролю; г) оцінка ефективності в рамках процедур громадського контролю.

Спільним для цих ситуацій має бути існування чіткого алгоритму оцінки, що є його теоретичною концепцією, відображає його цілі й завдання та є стандартним (універсальним), тобто придатним для різних ситуацій оцінювання ефективності діяльності.

Ключові елементи такого алгоритму – критерії оцінки й індикатори. Критерії оцінки відображають цілі та завдання діяльності, зміст яких полягає у суспільних очікуваннях щодо правозастосовної діяльності в демократичному суспільстві. На цій підставі можна стверджувати, що поняття *критеріїв* за змістом однорідне з поняттям *принципів*, яке більш звичне для українського правового дискурсу, а також безпосередньо застосовується у законодавстві.

Оскільки принципи (стандарты) в правовій сфері є закріпленням найбільш важливих цінностей певної правової сфери та інструментом їх нормативного вираження, необхідно розрізнити стандарти як ідею (цінність) та стандарти як сукупність певних конкретних вимог. Таке розрізнення необхідне в силу того, що стандарт (або принцип) як ідея (цінність) не є самодостатнім, без його «добудови» певними компонентами він не може отримати жодного інструментального значення. Залежно від природи стандарту така «добудова» може набувати різних форм. Це розрізнення стандартів-ідей та стандартів-нормативів відображає ступінь пізнання відповідних стандартів, яке встановлює межі можливого використання таких принципів (стандартів) у певній практичній діяльності. Не існує єдиного та універсального визначення таких стандартів. У кожній країні вони розробляються з урахуванням її специфіки. Однак во-

ни не можуть суперечити фундаментальним правам людини, принципам демократичного управління, загальним етичним стандартам юридичної професії тощо. Такі базові положення містяться в міжнародно-правових документах (насамперед у міжнародних та регіональних конвенціях про права людини), в документах, що стосуються так званого «м'якого міжнародного права» (висновки, рекомендації, резолюції міжнародних та міжурядових органів тощо), в конституціях та загалом у національному законодавстві.

В українському законодавстві існує досить багато таких стандартів (принципів), які повною мірою узгоджуються з вимогами та загальними підходами до міжнародно-правових актів. Однак більшість стандартів мають «нерозгорнутий», «нерозкритий» характер, оскільки вони залишаються на рівні принципів-ідей. Відсутні або ж є надто контекстуальними судові тлумачення їх змісту, правова доктрина щодо них також обмежується абстрактним та схоластичним теоретизуванням.

Показник конкретизує критерій, робить можливим його вимір та визначення проявів і проблем щодо питань з реалізації. За формою показник може мати різний характер: питання анкети, статистичний показник, вид

поведінки, частота події, наявність чи відсутність якихось фактів тощо.

Кожен критерій розкривається через систему показників. Однак їх кількість не може бути надмірною. Проблема кількості показників у процедурах оцінювання ефективності не має однозначного вирішення. Прийнятними можуть виявитись і системи з кількох сотень показників, і системи, в яких лише 5–6 показників.

Оцінювання ефективності зазнало змін як у частині трансформацій традиційних елементів (завдань), так і їх доповнення новими. Базовим елементом оцінювання ефективності залишається порівняння завдань (цілей) і реальних результатів у вигляді певних соціальних, економічних, політичних, кримінологічних та інших наслідків. Зберігається актуальність оцінювання економічного ефекту на основі аналізу витрат у контексті порівняння різних за рівнем витрат сценаріїв досягнення цілей. Однак не менше значення має аудит діяльності, тобто оцінювання ефективності не лише «за результатами», а й «за процесом». Важливим є визначення оцінювання ефективності як «прагматичного» оцінювання, тобто інтегрованого у процедури адміністрування та політичного керівництва окремими сферами.

Список використаних джерел:

1. Козак О.С. Поняття ефективності та його роль у моніторингу сучасного стану звільнення від кримінальної відповідальності в Україні / О.С. Козак // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 243.
2. Жинкин С.А. О новых методологических подходах к исследованию эффективности права / С.А. Жинкин // Российский следователь. – 2003. – № 10. – С. 31–33.
3. Morlino L. What is a good democracy? / L. Morlino // Democratization. – 2004. – Vol. 11. – № 5. – P. 10–32.
4. Шаргородский Д.М. Наказание, его цель и эффективность / Д.М. Шаргородский. – Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1973. – 125 с.
5. Малько А.В. Эффективность правового регулирования / А.В. Малько // Правоведение. – 1990. – № 6. – С. 58–66.
6. International Actors, Democratization and the Rule of Law. Anchoring democracy? – New York and London: Routledge, 2008. – 292 p.
7. Никитинский В.И. Эффективность норм трудового права / В.И. Никитинский. – М.: Юридическая литература, 1971. – 248 с.
8. Кудрявцев В.Н. Эффективность правовых норм / [Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Глазурин В.В., Самощенко И.С.]. – М.: Юридическая литература, 1980. – 271 с.
9. Wollman H. Evaluation in Public Sektor Reform / H. Wollman. – Southampton: LPSE, 2003. – 95 p.

Олександр СЕРДЮК

**СОЦІАЛЬНА ЕФЕКТИВНІСТЬ ЯК АСПЕКТ ОЦІНЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ
В СФЕРІ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ: ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ**

Резюме

Розглядаються особливості теоретичних засад сучасних підходів у дослідженні проблем соціальної ефективності діяльності в сфері протидії злочинності. Обґрунтовується необхідність виходу за межі оцінювання ефективності лише на основі оцінки співвідношення цілей та результатів. Це допоможе органічно поєднувати такі оцінки з адмініструванням правоохоронної діяльності.

Александр СЕРДЮК

**СОЦИАЛЬНАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ КАК АСПЕКТ ОЦЕНИВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРЕСТУПНОСТИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ**

Резюме

Рассматриваются особенности теоретических основ современных подходов к исследованию проблем социальной эффективности деятельности в сфере противодействия преступности. Обосновывается необходимость выхода за границы оценивания эффективности лишь на основе оценки соотношения целей и результатов. Это поможет органично объединять такие оценки с администрированием правоохранительной деятельности.

Oleksandr SERDUK

**SOCIAL EFFICIENCY AS THE ASPECT OF EVALUATION OF THE ACTIVITY
IN THE FIELD OF CRIME COUNTERACTION: THEORETICAL PROBLEMS**

Summary

The peculiarities of theoretical principles of modern approach to examination of social efficiency problems in the field of crime counteraction activity are examined in the article. The author proves the necessity of going beyond the limit of efficiency evaluation based only on the basis of purposes and correlation results estimation. It will certainly help combine such kind of estimation with law-enforcement activity administrating.