УДК 343.9:343.851

В. Голіна, доктор юридичних наук, професор, завідувач сектору дослідження проблем запобігання злочинності Інституту вивчення проблем злочинності НАПрН України, член-кореспондент НАПрН України,
М. Колодяжний, кандидат юридичних наук, науковий співробітник сектору дослідження проблем запобігання злочинності Інституту вивчення проблем злочинності НАПрН України

Критерії оцінки ефективності виконання регіональних планів запобігання злочинності

Як зазначається у літературі, термін «ефективність» у юриспруденції належить до числа ключових. У сучасній науці поняття ефективності набуло дуже широкого використання. Ним оперують, говорячи про науку в цілому, про її самостійні напрями, а також в окремих категоріях, включаючи й правові[1].

Взагалі слово «ефективність» (від лат. *effectivus*, від *effecte*) означає творчий, дієвий, спішно зроблений з хорошим результатом. Ефективність передбачає досягнення найкращого результату оптимальним способом для обраного моменту реальності[2].

Аналіз та узагальнення регіонального планування запобігання злочинності в Україні так чи інакше зводиться до питання щодо ефективності цієї діяльності, тобто заходів, які виконуються суб'єктами планування. З цього приводу слушно відзначається деякими науковцями, що саме з розробки критеріїв оцінки діяльності й слід починати будь-яке реформування[3]. Іншими словами, встановлення ефективності ви-

[1] Москвич Л. М. Ефективність судової системи: концептуальний аналіз : монографія / Л. М. Москвич. – Х. : Фінн, 2011. – С. 61.

[2] Див. : Соціологічна енциклопедія / укладач В. Г. Городяненко. – К. : Академвидав, 2008. – С. 135. (456 с.)

[3] Див. : Степанюк А. Х. Ефективність діяльності державної кримінально-виконавчої служби України : науково-практ. посіб. / А. Х. Степанюк, О. С. Четверикова, І. С. Яковець ; за заг. ред. А. Х. Степанюка. – Х. : Кроссроуд, 2009. – С. 7–26; Степанюк А. Загальнотеоретичні підходи до визначення поняття «ефективність діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України» / А. Степанюк, І. Яковець // Щорічник українського права. – 2010. – № 2. – С. 208–224.

 © Голіна В., Колодяжний М., 2011

конаних заходів комплексних регіональних планів запобігання злочинності виступає «наріжним каменем» роботи десятків суб'єктів, якими є різні державні та правоохоронні органи країни.

Уникаючи складної термінології й заплутаних формулювань у зазначеній царині, відзначимо, що наявність невдач регіонального планування, певних прорахунків відповідних суб'єктів цієї діяльності із запобігання окремим видам злочинності, тобто часткової чи неповної корисності, не заважає у цілому визнати здійснення комплексного планування ефективним.

Взагалі ефективність є дуже важливою вимогою, яка, напевно, не дотримана у жодному регіональному плані, строк якого закінчився. Не дарма на це особливо звертається увага у нормативно-правових актах у сфері планування та програмування запобігання злочинності. Так, Закон України «Про державні цільові програми» передбачає, що:

– проект концепції державної цільової програми (у тому числі правоохоронної спрямованості) повинен містити оцінку очікуваних результатів та визначення її ефективності (ст. 6);

– державний замовник (у регіональному плануванні це облдержадміністрація) готує щорічний звіт про результати виконання програми з метою визначення ефективності її виконання (ст. 8);

– проект державної цільової програми повинен містити, окрім іншого, розрахунок очікуваних результатів виконання програми та її ефективності (ст. 9)[1].

Більше того, у Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм» зазначається, що:

– проект концепції програми має включати окремий розділ «Очікувані результати виконання програми, визначення її ефективності» (ст. 12);

– проект самої програми повинен розміщувати розділ «Очікувані результати, ефективність програми» (ст. 24);

– державний замовник не пізніше ніж у тримісячний строк складає заключний звіт про результати виконання програми, у тому числі щодо оцінки її ефективності (ст. 48)[2].

[1] Про державні цільові програми : Закон України від 18.03.2004 р. № 1621-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 25. – Ст. 352.

[2] Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм : постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 р. № 106 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 8. – Ст. 313.

Як бачимо, нормативно закріплено низку приписів і положень, що стосуються як обов'язкового відображення у регіональних планах запобігання злочинності розділів, присвячених як оцінці ефективності цих документів, так і здійснення самої оцінки результативності плану.

Аналіз змісту обласних програм протидії злочинності показує, що ця законодавча вимога ігнорується деякими розробниками регіональних планів, у зв'язку з чим такий розділ просто відсутній. Тобто складається враження, що розробники та ініціатори свідомо не включають це положення до програми, щоб не було необхідності здійснювати оцінку ефективності виконаних завдань та заходів.

На нашу думку, основним (не єдиним) показником ефективності планування повинно бути досягнення його універсальної мети — скорочення, приборкання злочинності в певній області чи конкретній адміністративно-територіальній одиниці України, що виражається у конкретних кількісно-якісних реальних і об'єктивних показниках, а саме: рівень злочинності у конкретній області протягом дії регіонального плану; структура злочинності; її динаміка; рівень латентності та віктимізації населення області; поширеність різних видів злочинності по конкретних районах регіону; збитки для держави в цілому та місцевої громади зокрема від злочинних проявів тощо.

Дійсно, наочним відображенням результативності проведених заходів щодо протидії окремим видам злочинності та її проявам на місцях може бути, окрім іншого, факт виконання завдань конкретного плану, розрахованого на відповідний проміжок часу у конкретній області України. Ці завдання чітко формулюються у паспорті до кожного регіонального плану, однак оцінити їх реалізацію уявляється не завжди можливим. Це пов'язано із тим, що самі завдання сформульовано нечітко, неконкретно та розпливчасто, що взагалі неприпустимо.

Прикладом може служити чинна Комплексна програма профілактики правопорушень у Харківській області на 2011–2015 роки, затверджена рішенням обласної ради від 17 лютого 2011 р. № 82-VI. Так, у розділі «Цілі та завдання програми» виокремлено низку завдань, що стоять перед суб'єктами планування запобіжною діяльністю на Харківщині протягом найближчих п'яти років. Серед них можна виділити: удосконалення системи заходів профілактичної та виховної роботи з різними категоріями населення, насамперед із не-

повнолітніми та молоддю; удосконалення системи лікування та реабілітації осіб, що допускають немедичне вживання наркотиків; удосконалення організації системи правоохоронних органів у частині вирішення профілактичних завдань та реалізації функцій протидії злочинності; сприяння участі громадян та їх об'єднань у боротьбі зі злочинністю; формування системи правового виховання населення; започаткування системи віктимологічної профілактики окремих груп та видів злочинів тощо.

Отже, таке формулювання завдань цієї, як і багатьох інших, програми викликає низку запитань. Нами вже давно наголошувалось на тому, що розробникам регіональних планів слід уникати аморфних виразів на кшталт «удосконалити», «покращити», «сприяти» тощо[1]. Вони не дозволяють оцінити результат виконаної суб'єктами роботи із запобігання тому чи іншому виду злочинності. У таких випадках будь-яка робота щодо «удосконалення» чи «покращення», навіть прямо і не спрямована на досягнення конкретного завдання, буде вважатися виконаною. Існують й інші недоліки змістовного характеру.

Однак ця критика висловлюється виключно з метою підвищення якості форми та змісту регіональних планів України, має, так би мовити, раціональне зерно і пов'язана виключно із виробленням критеріїв, за якими б оцінювалась ефективність планів запобігання злочинності.

Як зазначалось вище та підкреслюється у літературі, офіційні показники злочинності у державі та конкретному регіоні чи місті, що наводяться у відомостях кримінально-правової статистики МВС України та його управліннями в областях, Державною судовою адміністрацією України та її територіальними підрозділами неповно висвітлюють рівень криміногенності та кримінальної активності на місцях. Це пов'язано із багатьма причинами: зловживання працівників органів статистичного обліку, свідома відмова у реєстрації злочинів та правопорушень співробітниками органів внутрішніх справ у районних відділах міліції, перекручування у так званому ручному режимі регіональних показників злочинності у центральному апараті МВС України, відмова потерпілих від подання заяв та повідомлень про вчинені щодо них кримінальні посягання тощо.

[1] Голіна В. В. Регіональні (міські) програми запобігання злочинності: досвід емпіричного дослідження / В. В. Голіна, С. Ю. Лукашевич, М. Г. Колодяжний та ін. // Питання боротьби зі злочинністю : зб. наук. пр. – Х. : Право, 2010. – Вип. 18. – С. 66–79.

На усунення цих недоліків статистичного обліку злочинів було спрямовано низку нормативно-правових актів. Одним із них є Указ Президента України «Про невідкладні додаткові заходи щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією» від 6 лютого 2003 р. № 84/2003[1], яким майже вперше на найвищому офіційному рівні визнано зловживання у сфері державної кримінальної статистики. У пункті 7 цього Указу звертається увага на викорінення практики оцінки роботи підпорядкованих підрозділів за кількісними показниками. Також у документі йдеться про необхідність покласти край гонитві за нарощуванням результатів роботи шляхом викриття дріб'язкових правопорушень, недопущення приховування злочинів від обліку; завершення розробки та запровадження нових критеріїв оцінки діяльності правоохоронних органів, які б відображали реальні результати службової діяльності та спиралися на об'єктивні статистичні показники, в основу яких було б покладено судові рішення. На жаль, за вісім років після видання цього нормативно-правового акта небагато змінилось у принципах та підходах обліково-статистичної діяльності МВС України.

Як відомо, більш-менш реальний рівень криміногенності визначається за допомогою встановлення рівня віктимізації, в нашому випадку, у відповідному регіоні. До речі, такий підхід вже давно апробовано в США та країнах ЄС, де офіційні звіти МВС та Міністерства юстиції існують не відокремлено, як в нашій державі, а паралельно із показниками рівня віктимізації населення. І загальний висновок керівництва певної країни та громадськості про стан злочинності здійснюється шляхом аналізу та узагальнення як загальної офіційної інформації про злочинність та злочинців, так і результатів щодо рівня віктимізації.

Усе це здійснюється шляхом незалежних і незаангажованих опитувань населення в конкретній адміністративно-територіальній одиниці на основі спеціально розробленої анкети за участю як правоохоронних органів, так і наукової спільноти та громадськості.

В Україні проведення спеціальних опитувань громадян щодо встановлення рівня віктимізації населення, визначення найбільш поширених та суспільно небезпечних кримінальних посягань, оцінка роботи правоохоронних та судових органів тощо має фрагментарний, незла-

[1] Про невідкладні додаткові заходи щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією : Указ Президента України від 06.02.2003 р. № 84/2003 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 6. – Ст. 228.

годжений характер та здійснюється не на постійній основі. У державі в цілому, а тим більше в регіонах, не запроваджуються спеціальні соціологічні та кримінологічні дослідження, на підставі яких можна було б не лише встановлювати поширеність певних видів злочинності в областях, але й прогнозувати, хоча б у короткостроковій перспективі, динаміку злочинності та її проявів, на основі чого і проводиться регіональне планування.

Більше того, такі опитування населення можна здійснювати з метою оцінки населенням ефективності виконання заходів конкретної регіональної програми запобігання злочинності, частина якого, напевно, взагалі не знає про їх існування.

Одним із показників ефективності діяльності щодо протидії злочинності, у тому числі в межах виконання заходів комплексних регіональних планів запобігання злочинності, є кількість заяв та повідомлень громадян про вчинені злочини та правопорушення. Як зазначалось, на практиці існує з цього приводу багато зловживань з боку правоохоронців, однак врахування цих відомостей разом з іншими показниками роботи суб'єктів запобігання злочинності допоможе зробити правильні висновки щодо результативності виконаних завдань регіональних планів.

Взагалі, з нашого огляду, оцінювати ефективність та результативність будь-якої діяльності не варто лише за кількісними показниками, тим більше у сфері протидії злочинності. Слід враховувати якісний бік розглядуваного питання. Недарма одним із недоліків так званого статичного методу пізнання ефективності певного державно-правового явища розглядають розуміння його виключно як кількісної величини[1]. З цього приводу, наприклад, В. В. Лунєєв при дослідженні кримінально-правових норм справедливо зазначає, що аналіз такої складної діяльності, як запобігання злочинності, може мати низку підходів. В одному випадку під ефективною протидією злочинності розуміється обґрунтованість і доцільність норм права й правоохоронної діяльності, в іншому — максимальне досягнення мети при мінімальних витратах людської енергії, часу й матеріальних засобів, у третьому — відношення фактично досягнутого результату у запобіганні злочинності до мети, для досягнення якої були прийняті ті чи інші заходи тощо. Крім того, існують різні підходи щодо того, що

[1] Москвич Л. М. Ефективність судової системи: концептуальний аналіз : монографія / Л. М. Москвич. – Х. : Фінн, 2011. – С. 68.

обрати за вихідну ціль: усунення причин злочинності, її викорінення чи зниження рівня, підвищення розкриття злочинів, захист прав громадян та ін.[1]

Так, здійснення висновків щодо ефективності регіональних планів на підставі кількості отриманих заяв про злочини слід проводити паралельно із врахуванням обсягу цих повідомлень, які реально розглянуто та за якими прийнято конкретні рішення, спрямовані на захист прав і законних інтересів громадянина. Також необхідно звертати увагу й на швидкість реагування на отримані заяви про ті злочини, що вчинено або які готуються.

Індикатором ефективності регіонального планування може виступати дотримання судовими органами принципу невідворотності кримінальної відповідальності. Наведемо лише кілька цифр. За даними Державної судової адміністрації України та Верховного Суду України, наприклад, у 2009 р.:

1) судами першої інстанції закінчено провадження у 183,4 тис. кримінальних справ, а вирок (0,2 % випадків виправдувальний) постановлено в 142,9 тис. із них (77,9 %). Решта 22,1 % — це постанови: 6,3 тис. — про повернення справи на додаткове розслідування, 3,8 тис. — про направлення за підсудністю, 29,5 тис. — про закриття провадження;

2) у 3,5 разу збільшилась кількість розглянутих судами постанов слідчих про закриття справ у зв'язку із закінченням строків давності у справах щодо невстановлених осіб, які вчинили злочини (усього 113,7 тис.);

3) суди звільнили від кримінальної відповідальності за постановами слідчих 10,2 тис. осіб (на 41,8 % більше, ніж у 2008 р.), за власною ініціативою — 31,1 тис. осіб, а також звільнили від покарання 72,2 тис. засуджених (49,3 %), у т.ч. засуджених за тяжкі злочини — 26,7 тис., за особливо тяжкі — 1,3 тис. При цьому суди призначили більш м'яке покарання, ніж передбачено законом, 11,6 тис. особам (7,9 %)[2].

---

[1] Див. : Лунеев В. В. Эффективность борьбы с преступностью и ее отдельными видами в современной России / В. В. Лунеев // Государство и право. – 2003. – № 7. – С. 106.

[2] Хавронюк М. І. Реформа судової та правоохоронної систем: ключові проблеми / М. І. Хавронюк // Реформування судових і правоохоронних органів України: проблеми та перспективи : матеріали наук.-практ. конф. (м. Харків, 14 трав. 2010 р.) ; редкол. : В. В. Сташис (голов. ред.), В. І. Борисов (заст. голов. ред.) та ін. – Х. : Одіссей, 2010. – С. 183–187.

Отже, ми бачимо, що ефективність виконання регіональних комплексних планів запобігання злочинності залежить ще й від результативності, неупередженості та професіоналізму районних судів, від роботи яких залежить, окрім іншого, рівень довіри місцевої громади до усіх органів державної влади.

Показником ефективності регіонального планування виступає також кількість громадських формувань правоохоронної спрямованості, що безпосередньо на добровільних та інших засадах здійснюють профілактику злочинності на місцях, беруть участь у охороні громадського порядку, допомагають органам внутрішніх справ щодо відвернення або припинення злочинів тощо. Більше того, слід враховувати і кількість злочинів та правопорушень, яких вдалося запобігти силами громадських формувань; активність їх роботи; злагодженість із місцевою владою та ін.

Звичайно, що поряд із вказаними показниками ефективності регіональних планів запобігання злочинності можуть бути й супутні дані та характеристики, за якими можна здійснити певні висновки:

– рівень злагодженості роботи і координації дій регіональних правоохоронних органів, органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

– показник залучення кількості суб'єктів планування, відображених у цих документах;

– активність внесення змін та доповнень до плану залежно від зміни кількісних і якісних показників злочинності в регіоні;

– ефективність витрачання коштів, виділених на виконання плану тощо.

Слід наголосити на тому, що розробники та державні замовники регіональних планів запобігання злочинності поступово змінюють своє ставлення до цієї діяльності та до критеріїв її оцінки, звертаючи увагу не лише на кількісні показники, а й на якісні характеристики, за якими можна зробити загальний висновок про результативність планування.

Так, у деяких чинних програмах запобігання злочинності, прийнятих до 2015 р., одним із структурних елементів цього документа є показники його «продукту». Він виглядає у формі окремого розділу програми або додатку до неї і оформлюється у вигляді таблиці із зазначенням різних показників на момент розробки програми і за кожним роком її дії. Тобто цей продукт регіонального плану має вигляд короткострокового прогнозу рівня злочинності в області на найближчі роки.

Наприклад, Комплексна програма профілактики правопорушень у Чернівецькій області на 2010–2012 роки серед показників продукту програми виділяє: загальну кількість зареєстрованих злочинів в області; кількість зареєстрованих злочинів у сфері економіки; кількість вилученої вогнепальної зброї та середньодобову кількість порушень, за якими складено адміністративні протоколи.

Окрім цього ця програма має розділ під назвою «Показники ефективності програми», в якому розміщено відомості щодо: рівня злочинності на 10 тис. населення; зріст зареєстрованих злочинів у сфері обігу наркотиків; кількість виявлених злочинів загальнокримінальної спрямованості. У розділі «Показники якості програми» звертається увага на дотримання законності у діяльності органів внутрішніх справ.

Аналогічним чином поступили розробники Комплексної програми профілактики злочинності у Житомирській області на 2011–2015 роки, які серед показників продукту програми вказали: встановлення у громадських місцях засобів відеоспостереження із виведенням зображення на монітори чергових частин органів внутрішніх справ; встановлення у громадських місцях засобів екстреного зв'язку «громадянин-міліція»; встановлення у громадських місцях засобів екстреного виклику міліції; забезпечення службовими приміщеннями дільничних інспекторів міліції та членів громадських формувань для здійснення прийому громадян.

Серед показників ефективності програми Житомирської області виділено: зменшення кількості вчинених злочинів; зменшення кількості осіб, які потерпіли від злочинів; збільшення кількості подань, внесених слідчими, щодо усунення причин і умов вчинення злочинів.

Показники якості означеної програми передбачають: скорочення рівня злочинності у розрахунку на 10 тис. населення; зниження або стабілізацію питомої ваги злочинів, що вчиняються у громадських місцях, дітьми, особами, які раніше вчиняли злочини, особами у стані алкогольного сп'яніння; зростання частки відшкодованих збитків, завданих внаслідок вчинення злочинів.

Третьою чинною програмою, що надійшла на наше звернення з облдержадміністрації, і вирізняється з-поміж інших наявністю її продукту, є Комплексна програма організації допомоги правоохоронним органам у забезпеченні охорони громадського порядку та профілактики злочинності в Херсонській області на 2011–2015 роки.

Звичайно, що формулювання показників продукту цих регіональних програм запобігання злочинності не є ідеальним, як і визначення критеріїв оцінки ефективності даних документів. Однак, незважаючи на можливу скептичність до структури вказаних додатків до регіональних планів, важливо інше: ініціатори, розробники та державні замовники комплексних планів запобігання злочинності намагаються врахувати вже анонсовані вимоги законодавства, пов'язані із обов'язковою оцінкою ефективності цільових програм та результатів здійсненої роботи суб'єктами протидії злочинності.

Взагалі навіть за умови відповідального ставлення виконавцями заходів регіональних планів до своїх обов'язків не слід очікувати несподіваних позитивних результатів, розраховувати на обвал кількісних і якісних вимірів злочинності в області та ін. Навіть так звані загальносоціальні заходи запобігання злочинності, що полягають в удосконаленні соціально-економічної, політичної, організаційно-управлінської, моральної, правової та інших сфер життя, мають дещо відстрочений характер. Протидія злочинності є наполегливою і довготривалою роботою різних суб'єктів. Найголовніше, щоб плани виконувались відповідально і скоординовано різними органами згідно із вимогами законодавства, базуючись на теорії запобігання злочинності, а результат — є всі передумови так вважати — не змусить довго чекати.

Отже, критерії ефективності виконання регіональних планів запобігання злочинності в Україні можна представити, окрім іншого, двома групами показників, за якими можна оцінити діяльність різноманітних суб'єктів, а саме:

– *кількісні показники* (рівень злочинності, латентності та віктимізації населення у конкретній області України; кількість розглянутих органами внутрішніх справ заяв та повідомлень про вчинені злочини та правопорушення; кількість порушених, закритих кримінальних справ та тих, що було розглянуто судами й за якими винесено вирок; обсяг збитків від окремих видів злочинності у певному регіоні за відповідний проміжок часу; кількість громадських формувань та злочинів, що ними припинено тощо);

– *якісні показники* (зміна структури та характеру злочинності в області із зменшенням питомої ваги найбільш суспільно небезпечних її проявів; швидкість реагування правоохоронних органів на заяви про вчинені злочини; обсяг кримінальних справ, спрямованих судами на

додаткове розслідування; кількість осіб, звільнених судами від кримінальної відповідальності, а також від покарання, у тому числі за тяжкі та особливо тяжкі злочини; частота призначення судами більш м'якого покарання, ніж передбачено законом; ефективність витрачання бюджетних коштів, що виділяються на комплексні плани запобігання злочинності тощо).

Голина В., Колодяжный М. Критерии оценки эффективности выполнения региональных планов предупреждения преступности

На основе эмпирического изучения практики выполнения региональных комплексных планов предупреждения преступности в Украине выделяются количественные и качественные критерии оценки эффективности этих документов.

Ключевые слова: критерии эффективности, предупреждение преступности, региональное планирование.

Golina V., Kolodyazhny M. Criterions of estimation of efficiency of fulfiling the regional plans of prevention of crime

On the basis of empiric study of practice of fulfiling the regional complex plans of prevention of crime the quantitative and high-quality criterions of estimation of efficiency of these documents are selected in Ukraine.

Keywords: criterions of efficiency, prevention of crime, regional planning.