

## **РЕФОРМА ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ**

УДК 343.9

### **УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ В КОНТЕКСТІ НОВИХ КРИМІНАЛЬНИХ ЗАГРОЗ**

**Блажівський Є. М.,**

кандидат юридичних наук, ректор  
Національної академії прокуратури України

**Анотація:** Проаналізовано сучасний стан протидії злочинності в Україні. Визначено окремі тенденції трансформації криміногенної ситуації. Встановлено роль правоохоронних органів в процесах протидії злочинності. Визначено проблемні питання реалізації ними покладених на них завдань. Запропоновано кроки, спрямовані на удосконалення діяльності правоохоронних органів.

**Ключові слова:** криміногенна ситуація, протидія злочинності, запобігання злочинам, правоохоронні органи, удосконалення, правоохоронна діяльність.

**Аннотация:** Проанализировано современное состояние противодействия преступности в Украине. Определены отдельные тенденции трансформации криминальной ситуации. Установлена роль правоохранительных органов в процессах противодействия преступности. Определены проблемные вопросы реализации возложенных на них задач. Предложены шаги, направленные на совершенствование деятельности правоохранительных органов.

**Ключевые слова:** криминальная ситуация, противодействие преступности, предупреждение преступлений, правоохранительные органы, совершенствование, правоохранительная деятельность.

**Annotation:** The modern state of crimes' counteraction in Ukraine is analyzed. Some tendencies of crime situation's transformation are detected. The role of law enforcement agency in the process of counteraction to criminality is determined. The problematic questions of the realization of these tasks are determined. Some steps for improving law enforcement agencies' activity are proposed.

**Key words:** criminal situation, counteraction to criminality, crime prevention, law enforcement activity.

Захист населення країни від посягань на особистість, її права та законні інтереси – це найважливіший обов'язок держави та її правоохоронних органів, що отримав своє закріплення у Конституції України. Невипадково, що нині особливого значення набувають спроби зміцнення самої державної влади, відновлення довіри до неї населення, надання функціонуванню державного механізму більшого динамізму, обґрунтованості і відповідальності за прийняті рішення. Президент України на координаційній нараді керівників правоохоронних органів 13 листопада 2012 року зазначив, що «всебічний, всеохоплюючий процес модернізації відносин між громадянином і державою стане подальшим кроком у зазначеному напрямку. Цьому сприятиме подальше розгортання судової реформи та реформи сектора безпеки й оборони, зокрема, і його правоохоронного сегмента».

Справа в тому, що детермінантами безпрецедентного рівня злочинності і криміналізації суспільства виступають не стільки самі по собі негативні соціально-економічні фактори, скільки нездатність протиставити цим факторам зважену державну економічну, соціальну, правову політику і організаційно-правовий механізм її реалізації, забезпечити належний правовий порядок регулювання суспільних відносин, організованість і погодженість функціонування всіх ланок системи державної влади у сфері протидії злочинності.

Останніми роками різко загострилися негативні процеси у сфері зміцнення правопорядку і законності, намітилися тенденції до збільшення кількості

найнебезпечніших злочинів, повертає дещо втрачені раніше позиції та надалі зміцнюється організована злочинність тощо. Це обумовлено тим, що в умовах усе більш ускладнених процесів суспільного розвитку переплітаються матеріальні, духовні, економічні та політичні аспекти.

При розгляді проблем, пов'язаних зі зростанням злочинності, необхідно, насамперед, враховувати їх комплексний характер. Тому навряд чи можна їх вирішити нашвидкуруч, так би мовити «в режимі оперативного реагування». Необхідною умовою є застосування такої методологічної бази удосконалення, яка б дозволила аналізувати складні проблеми як ціле, забезпечувала розгляд багатьох альтернатив їхнього вирішення із урахуванням значної кількості перемінних, що забезпечують повноту оцінки кожної альтернативи, допомагають вносити елементи вимірності, дають можливість відбивати реальну складність зазначених проблем [1, с. 32].

Цей підхід дозволяє не тільки ефективно виявляти фактори, які впливають на стан протидії злочинності, але й пояснювати їх похідний характер і зв'язок з тими соціально-економічними змінами, які відбуваються в житті нашого суспільства.

Кримінальна ситуація в Україні залишається складною. За роки незалежності на території країни вчинено близько 10 млн. злочинів, в тому числі 2,4 млн. особливо тяжких, з яких 14,9 тис. – у складі організованих груп. Збільшилася кількість нерозкритих злочинів з 80,7 до 149,9 тисяч, або на 85,6 %. Кількість отриманих заяв і повідомлень про злочини за останні п'ять років збільшилася на 43%. Крім цього, у 2010–2011 рр. відбулися серйозні зміни тенденцій злочинності в країні порівняно з попередніми роками. Коефіцієнт злочинності у

розрахунку на 100 тис. населення у ці роки збільшився з 827 до 935. Відбулися зміни у структурі злочинності за ступенем тяжкості. Суттєво збільшилась кількість тяжких злочинів (+14,8%) та посягань середньої тяжкості (+21,4%).

Збільшення кількості зареєстрованих злочинів в Україні відбулося в основному за рахунок вчинення корисливих та корисливо-насильницьких злочинів. Перш за все йдеться про крадіжки, кількість яких зросла більш ніж у півтора рази. Значно зросла також кількість випадків шахрайства (+22,5%), розбійних нападів (+2,4%) та грабежів (+2,5%), незаконного позбавлення волі або викрадення людини (+21,1%), а також злочинів з використанням вогнепальної зброї (+31,8%) та вибухових речовин.

Залишається високою та стабільною злочинність серед неповнолітніх, загальна кількість злочинів яких становила понад 200 тис. Особливе занепокоєння викликає середньорічний показник кримінальної активності неповнолітніх – приблизно 15,5 тис. злочинів та зниження віку неповнолітніх, що вчиняють особливо тяжкі посягання на особу. Останніми роками щорічно засуджується понад 10 тис. неповнолітніх, а на профілактичний облік в органах внутрішніх справ становиться понад 40 тис. дітей-правопорушників, загальна кількість яких на обліках на сьогодні становить понад 190 тис.

Незважаючи на значне демографічне зменшення населення в Україні, декриміналізацію низки статей Кримінального кодексу України, а також збільшення застосування судами кількості «пільгових» і альтернативних видів покарання, коефіцієнт засуджених до позбавлення волі на 100 тис населення зріс в 2,2 рази.

У найближчій перспективі відповідні негативні тенденції збережуться. При цьому особливу тривогу викликають параметри прогнозованого росту тяжких і особливо тяжких злочинів. Зазначені зміни небезпечні тим, що можуть викликати подальше погіршення динаміки злочинності, що, у свою чергу, вимагатиме непромірно більших фінансових та організаційно-технічних витрат на забезпечення боротьби зі злочинністю.

Підвищеною небезпекою для суспільства є очікуване зростання злочинів, що посягають на власність, у першу чергу, розбоїв, грабежів і крадіжок. У цілому ж корислива і корисливо-насильницька злочинність стала для всієї країни такою проблемою, що виходить далеко за рамки діяльності органів внутрішніх справ.

Економічна злочинність характеризується низкою нових кримінологічних особливостей і тенденцій. Широка присутність організованих злочинних угруповань в економічних відносинах стала менш помітною, адже відбулося «вбудовування» економічної злочинності в легальний бізнес. Однак цей процес становить особливу небезпеку для подальшого розвитку країни, оскільки руйнівний потенціал злочинності здатний проникати на макроекономічний рівень розвитку держави і суспільства.

Складність боротьби зі злочинністю економічної спрямованості багаторазово зросла за рахунок використання злочинцями новітніх технологій при вчиненні злочинів. Можливість подальшого

збільшення кількості виявлених економічних злочинів жорстко пов'язана з необхідністю кардинального розширення всіх видів забезпечення служб та підрозділів відповідного профілю. Крім того, існує необхідність у розробці принципово нових методів і підходів до виявлення, розслідування і запобігання економічним злочинам.

Триває негативний розвиток процесів наркотизації населення, так само як і злочинності, пов'язаної з незаконним обігом наркотиків. Якщо державні цільові програми, що протидіють зловживанню наркотиками і їх незаконному обігу, не дадуть запланованих результатів, кількість громадян, що втягнуті у наркозлочинність, істотно зросте. Одночасно збільшиться і латентність даного виду злочинів.

Відбувається помітне зростання криміналізації в середовищі соціально незахищених груп населення, у тому числі серед безробітних, учнів, а також інших осіб, що мають доходи нижче прожиткового мінімуму. Очікується збільшення кількості злочинів, вчинених жінками і неповнолітніми. При цьому особливу небезпеку мають криміналізація молодіжного і підліткового середовища, а також злочинність у сфері сімейно-побутових відносин.

Помітно збільшилась криміналізація в середовищі осіб без громадянства та іноземних громадян, що перебувають на території України, так само, як і злочинність іноземців, у зв'язку з проведенням в Україні фінальної частини чемпіонату з футболу Євро 2012. Слід зауважити і на той факт, що діяльність радикально налаштованої частини об'єднань футбольних фанатів в Україні характеризується значною поширеністю праворадикальних ідей, пов'язаних із расизмом та ксенофобією. У зв'язку з цим найближчим часом варто очікувати зростання кількості агресивно-насильницьких злочинів, вчинених на ґрунті расової чи національної неприязні [2, с. 42-43].

Перераховані тривожні параметри криміналізації суспільства безпосередньо пов'язані з політичними процесами на фоні помітного ослаблення сфери правоохоронної діяльності і неготовності державних і громадських інститутів до вирішення масштабних проблем боротьби зі злочинністю.

У цих умовах комплексний і системний характер протидії злочинності, модернізація та впорядкування стану відповідних процесів та процедур реалізації режиму законності виступають провідними умовами самозбереження нашого суспільства, реальними інструментами подолання негативних тенденцій у всіх сферах його життєдіяльності, адже кримінальна ситуація на сьогоднішній день реально загрожує національній безпеці України [3, с. 43].

Масштаби злочинності вимагають від влади зміцнення правових та організаційних засад діяльності щодо боротьби з нею, зокрема, оперативного-розшукової та запобіжної функцій. Їх ефективність багато в чому залежить від критичного переосмислення багатьох усталених в юридичній науці і правоохоронній практиці догм і стереотипів щодо розуміння форм і методів його забезпечення в сучасних умовах, а також окремих його складових частин, зокрема, моніторингу протидії злочинності [4, с. 13-14]. Усе це потребує нового підходу до

вирішення питань аналізу надскладних інституційних проблем правоохоронної діяльності, удосконалення і підвищення ефективності функціонування всіх елементів системи.

Між тим, покладені на органи внутрішніх справ чинним законодавством завдання щодо протидії злочинності та запобігання злочинам в силу деяких причин і факторів виконуються недостатньо ефективно. У цій справі все ще слабо використовуються можливості оперативно-розшукової діяльності, яка дозволяє не тільки припиняти злочини на стадії підготовки і замаху, але й проникати у глибинну сутність злочинних намірів окремих осіб чи злочинних угруповань.

Статистика щодо запобігання злочинам свідчить про значне недооцінювання оперативними та іншими підрозділами правоохоронних органів цього напрямку службової діяльності. Так, показник запобігання злочинам на стадії підготовки та замаху становить лише 0,6% від загальної кількості зареєстрованих. Крім цього, за останні шість років цей показник значно зменшився. Якщо у 2003 році загалом було попереджено 5550 злочинів, то у 2009 році – 2913 злочинів, що на 52,9% менше. За останні роки на 9,5% менше попереджено злочинів загальнокримінальної і на 12,2% економічної спрямованості, на 33% – вбивств (у т. ч. на 27% менше вбивств на замовлення), на 23% – розбоїв, на 37% – грабежів та інших видів злочинів.

Існуюча в Україні система оцінки критеріїв роботи правоохоронних органів, зокрема, і оперативних підрозділів, орієнтована переважно не на запобігання злочинам, а на їх виявлення (раніше – розкриття), що неминуче призводить до штучного викривлення справжньої картини та невиправданого перенесення акцентів в оперативно-службовій діяльності.

Однією з визначальних причин цього є недосконалість первинного статистичного обліку попереджених та припинених злочинів на стадіях їх готування та замаху на них, а також відсутність статистичної звітності за даним напрямом роботи. Як результат, відображення реального стану попередження, запобігання та припинення злочинів на стадії їх готування та замаху на них не існує. З вказаних причин практична діяльність правоохоронних органів України, їх служб і підрозділів у цілому щодо оперативно-розшукового запобігання злочинам системно не відстежується і не оцінюється. Тож першочерговим завданням є розробка та запровадження системи та критеріїв об'єктивного обліку результатів запобігання вчиненню злочинів окремими особами (групами осіб), а також профілактичної діяльності, у тому числі в диференційованому вигляді стосовно окремих служб і підрозділів.

Критичний аналіз правоохоронної практики дозволяє з очевидністю стверджувати про те, що взаємодія підрозділів та служб правоохоронних органів є необхідною умовою успіху в процесі запобігання злочинам. Тому так багато робилося і робиться для того, щоб відшукати такий варіант організації взаємодії, який би забезпечував найбільш оптимальний розподіл обов'язків між органами, що ведуть боротьбу зі злочинністю, погодженість у

плануванні й проведенні слідчих та оперативних заходів щодо виявлення і розслідування злочинів.

І все ж таки треба зазначити, що існуючі системи взаємодії не є досконалими, тому що в них, як показує практика, ще багато недоліків і невирішених питань. Завдання вдосконалення взаємодії весь час перебуває в центрі уваги дослідників правоохоронної діяльності, оскільки боротьба зі злочинністю набуває на сучасному етапі комплексного характеру.

Вирішення проблемних питань регламентації взаємодії є однією з необхідних умов удосконалення оперативно-розшукової діяльності, поліпшення якості роботи оперативних підрозділів. Разом із тим пошук нових форм взаємодії, яка створює оптимальний режим діяльності правоохоронних органів із розслідування і запобігання злочинам та забезпечує реальні гарантії досягнення цілей судочинства, є запорукою поступального їх розвитку.

Не випадково, що ефективна взаємодія є одним із найважливіших питань практичної діяльності органів, які ведуть боротьбу зі злочинністю, тому взаємодія оперативних підрозділів є потрібною і дуже перспективною. Однак при цьому слід зазначити, що взаємовідносини оперативних підрозділів у повній і достатній мірі не регламентовані відомчими нормативними та іншими правовими актами.

Ще однією проблемою, що заважає правоохоронним органам ефективно протидіяти злочинності, є низька пристосованість існуючої системи реєстрації оперативно-розшукової та слідчої інформації до потреб виявлення, розслідування і запобігання злочинам. Проте, проблема одержання об'єктивної інформації на всіх стадіях протидії злочинності є однією з найбільш значущих і актуальних [5, с. 75]. Її характер і види можуть змінюватись залежно від динаміки розвитку криміногенної ситуації та моделювання обставин вчиненого злочину. Однак непорушним і беззаперечним при цьому завжди є один із критеріїв її добору – зв'язок із подією злочину.

Для вирішення цих та інших завдань необхідним є формування спільних банків даних правоохоронних органів, з використанням автоматизованих систем обробки інформації та єдиних класифікаційних ознак. Ці банки можуть бути сформовані через комп'ютерну мережу за спеціальними кодами та відповідними допусками до різних обсягів інформації, з обов'язковим використанням аналогічної інформації Інтерполу, Європолу, координаційних бюро країн СНД тощо.

Як один зі шляхів вирішення цієї проблеми може бути закріплення у відомчих нормативних актах обов'язкової для всіх осіб, що здійснюють боротьбу зі злочинністю, статистичної картки на подію злочину з інтегрованими в неї системними блоками різних відомостей, які підлягають встановленню. Облік і обробка карток повинні здійснюватися централізовано, а заповнюватись – по кожному зафіксованому факту (а не тільки по порушеній кримінальній справі). У плані вирішення проблеми збору і концентрації подібного роду інформації цілком можливою до застосування є й інша схема наповнення банків даних по принципу заповнення – так званих опитувальних аркушів, які містять

типовий перелік запитань, з наступною їх обробкою на ПЕОМ.

Отже, вирішення проблеми ефективного протистояння злочинності з боку правоохоронних органів вимагає нестандартних рішень, зокрема, проведення спеціальних комплексних заходів, спрямованих на удосконалення системи, що включають:

по-перше, розробку адекватних контрзаходів по виявлених криміногенних фактах і здійснення превентивних інформаційних впливів на процеси та явища, пов'язані зі злочинністю, а також моніторинг ефективності здійснюваних заходів;

по-друге, закріплення в нормативному акті форм і методів взаємодії в різних сферах, що дозволить не тільки підвищити ефективність роботи служб і підрозділів ОВС, але й істотно розширити можливості кожної із взаємодіючих сторін, зокрема, і при запобіганні злочинам, що безумовно важливо в умовах загострення криміногенної обстановки і зростання кількості особливо небезпечних злочинів;

по-третє, визначення і нормативне закріплення нової системи та критеріїв об'єктивного обліку результатів запобігання і припинення злочинів на стадіях готування до злочину і замаху, а також порядку та періодичності централізованого формування відповідної статистичної звітності в масштабах країни та її окремих регіонів;

по-четверте, закріплення як одну з форм запобігання злочинам оперативно-розшукової профілактики за допомогою негласних сил та засобів, що надасть імпульс для її ще більш повної

регламентації як на законодавчому, так і на відомчому рівні, коли на негласну профілактику як одну з форм кримінологічного впливу будуть поширюватися загальні положення (цілі, задачі, принципи), застосовувані до профілактики в цілому.

Названі кроки удосконалення правоохоронної діяльності в контексті протидії злочинності створюють лише загальне уявлення про її концептуальний задум. Сам факт відсутності такого роду концепції змушує враховувати даний фактор як об'єктивний при формуванні системи правового регулювання діяльності в сучасних умовах розвитку України.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Костенко О.М. Концепція модернізації кримінології у світлі соціального натуралізму / О.М. Костенко // Право України. – 2009. – № 7. – С. 31-39.
2. Кримінологічний прогноз проведення фінальної частини чемпіонату Європи з футболу Євро-2012 в Україні // Вісник Кримінологічної асоціації України: матер. наук.-практ. конф. і «круглого столу» / МВС України; Харк. нац. ун-т внутр. справ; Кримін. асоц. України. – Х.: ХНУВС. – С. 37-48.
3. Бандурка О.М., Литвинов О.М. Протидія злочинності та профілактика злочинів: Монографія. – Х.: Вид-во ХНУВС, 2011. – 308 с.
4. Кудрявцев В.Н. Стратегии борьбы с преступностью / 2-е изд. испр. и доп. – М.: Наука, 2005. – 366 с.
5. Противодействие преступности: учебное пособие / Давыденко Л.М., Давыденко М.Л., Литвинов А.Н. и др. – Киев: Хай-Тек Пресс, 2011. – 200 с.