

Таким чином, наведені вище показники можуть забезпечити фактичну основу для визначення: 1) стратегічного зворотного зв'язку, який демонструє особам, які приймають рішення, поточний стан речей у предметній області за декількома основними галузями; 2) діагностичного зворотного зв'язку з різними процесами для управління змінами; 3) тимчасових тенденцій зміни ефективності діяльності органів влади відповідно до контролю показників; 4) зворотного зв'язку між самими методами виміру і вибору контрольованих показників; 5) кількісних вхідних параметрів для методів прогнозування і моделювання для інформаційно-аналітичного супроводу процесів прийняття рішень.

Під час аналізу результативності державного регулювання РЛК може проводитися порівняльний аналіз із іншими країнами чи територіями, середніми по країні показниками. Експерти МБРР рекомендують проводити міжнародні зіставлення, насамперед, у сфері розвитку і фінансування інфраструктури, охорони здоров'я, освіти та деяких інших державних і муніципальних функцій [9]. У нашому випадку застосування цієї методики для міжнародних зіставлень вважається перспективним і знаходиться у полі майбутніх досліджень, оскільки для такого аналізу необхідні достовірні вихідні дані, передусім, експертні оцінки.

Список літератури: 1. Что такое сбалансированная система показателей? / InterSoftLab // http://www.cfin.ru/management/controllers/bsc_short.shtml. 2. OECD Annual Report 2006. // <http://www.oecd.org/dataoecd/37/61/36511265.pdf>. 3. World Development Indicators // <http://devdata.worldbank.org/data-query/>. 4. Afonso A., Schuknecht L., Tanzi V.(2003). Public sector efficiency: An international comparison. / European Central Bank. Working papers series. – Working paper No.242. // www.europa-kommissionen.dk/eu-politik/noegleomraader/euro_m.m./ecb-rapport/. 5. The Global Competitiveness Report 2003-2004. World Economic Forum, Geneva, 2004 // www.weforum.org. 6. The World Competitiveness Yearbook. IMD, 2002 // www.imd.ch/documents/wcc/BookTour.pdf. 7. Доклад о торговле и развитии, 2005 год. - UNCTAD/TDR/2005. // www.unctad.org. 8. Competitiveness Monitor. #1 (2006). // <http://compete.org.ua/images/mc.pdf>. 9. Кодекс лучшей практики в сфере управления региональными финансами (для субъектов Российской Федерации) с пояснениями. Проект МБРР «Техническое содействие реформе бюджетной системы на региональном уровне». Разработка расширенной системы мониторинга региональных финансов RFTAP/QCBS/2.2. // <http://www.gmf.ru/manage/page?tid=764200078>.

Надійшла до редколегії 24.04.07

Г. П. Пожидаев

ПОНЯТТЯ БОРОТЬБИ З ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ: УПРАВЛІНСЬКИЙ ПІДХІД

Вивчення проблеми боротьби з організованою злочинністю зумовлено перш за все тим, що організована злочинність – це найскладніше і найнебезпечніше антисуспільне явище, яке не має

державних кордонів і масштаби якого у сучасних умовах розвитку України становлять реальну загрозу державі і суспільству [1, с. 1]. Ще у 1990 р. на Дев'ятому конгресі ООН з попередження злочинності та поводження з правопорушниками зазначалося, що організована злочинність є фронтальною атакою на політичну, законодавчу владу створює пряму загрозу національній і міжнародній безпеці та стабільності, а також самій державності. Вона порушує нормальне функціонування соціальних та економічних інститутів і компрометує їх, що призводить до втрати довіри до демократичних процесів. Організована злочинність підриває процес розвитку і зводить нанівець досягнуті успіхи, перетворює на жертв населення цілих країн і експлуатує людську уразливість, отримуючи при цьому доходи. Вона охоплює, обплутує і навіть закабальє цілі верстви суспільства.

Усвідомлюючи важливість дослідження всього комплексу питань, пов'язаних із боротьбою з організованою злочинністю, а також розуміючи надзвичайну складність такого завдання, приділимо увагу суто управлінському аспектові боротьби з організованою злочинністю. Слід наголосити, що об'єктом управлінських відносин у сфері боротьби з організованою злочинністю є забезпечення оптимальних організаційних умов спільної, комбінованої діяльності людей, спрямованої на досягнення відповідного загального результату – головної мети боротьби з організованою злочинністю.

Очевидно, що управлінські відносини посідають відносно самостійне місце в системі боротьби з організованою злочинністю та потребують досліджень щодо структури управлінських відносин, з урахуванням транснаціонального характеру зазначеної діяльності, а також з'ясування особливостей цих відносин у сфері боротьби з організованою злочинністю й можливостей використання організаційних методів та засобів. Досвід багатьох держав світу, а також відповідні наукові дослідження науковців В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, В. К. Колпакова свідчать, що однією із важливих та ефективних форм забезпечення економічної, соціальної, військової, правоохоронної, культурної політики держав є здійснення державного управління відповідними сферами [2, с. 293–384; 3, с. 398–435; 4, с. 257–508; 5, с. 356–609].

Таким чином, проведемо дослідження проблеми реалізації та удосконалення боротьби з організованою злочинністю з управлінських позицій, тобто як проблеми реалізації та удосконалення державного управління у сфері боротьби з організованою злочинністю. Доцільним вважаємо використання в межах даної статті окремих положень роботи О. І. Леженіної, в якій досліджувалося державне управління міжнародною правоохоронною сферою [6]. На нашу думку, з огляду на появу нових тенденцій розвитку кримінального середовища, є усі підстави наголосити на необхідності

системної організації державного управління і у сфері боротьби з організованою злочинністю, оскільки системний підхід є методологічним принципом пояснення даного явища та практичного його здійснення.

Складовими системи державного управління у сфері боротьби з організованою злочинністю доцільно вважати такі: суб'єкти управління – відповідні органи державної влади України (у тому числі правоохоронні органи), управлінські повноваження яких поширюються на сферу боротьби з організованою злочинністю; об'єкт управління – сфера боротьби з організованою злочинністю; взаємозв'язки між суб'єктом та об'єктом управління – суб'єктно-об'єктні відносини. Визнаючи необхідність дослідження усіх складових системи державного управління у сфері боротьби з організованою злочинністю, у межах цієї статті метою є аналіз об'єкта управління. Слід зазначити, що брак уваги науковців до аналізу сфери боротьби з організованою злочинністю як об'єкта управління гальмує процес ефективної боротьби з цим явищем.

На нашу думку, сфера боротьби з організованою злочинністю – це соціальне середовище, в якому має здійснюватися на рівні світових стандартів охорона та захист прав і свобод людини від загроз та наслідків організованої злочинності. Для дослідження об'єкта управління у роботі використовується структурно-функціональний підхід. Слід зауважити, що процес структурування, вибір ознак залежить як від мети означеної діяльності, так і від відповідних способів її досягнення. Водночас вбачається, що задля чіткого визначення мети діяльності слід з'ясувати зміст поняття «організована злочинність», що, у свою чергу, дозволить усвідомити не лише стратегію та тактику боротьби з організованою злочинністю за нових умов сьогодення, але й необхідність вироблення адекватних заходів з боку суб'єктів управління, з огляду на особливості та структуру організованої злочинності. Варто також додати, що ґрунтовне дослідження сутності організованої злочинності сприятиме також створенню належної правової основи діяльності як суб'єктів боротьби з організованою злочинністю, так і суб'єктів управління.

Сьогодні світ зіткнувся з глобальною проблемою перетворення організованої злочинності на неминучу реальність. Невипадково до проблем боротьби з організованою злочинністю прикута увага багатьох фахівців. Так, окремим аспектам зазначеної проблеми останніми роками було присвячено наукові праці вчених з різних галузей права, державного управління. В Україні та інших державах СНД цих проблем у своїх роботах торкнулися В. Б. Авер'янов, А. В. Багрій-Шахматов, О. М. Бандурка, В. Т. Білоус, А. Н. Волобуєв, В. В. Голіна, В. Л. Грохольський, Н. О. Гуторова, І. М. Даньшин, О. Ф. Долженков, С. О. Єфремов,

Р. А. Калюжний, О. Г. Кальман, С. С. Лукаш, Н. Р. Нижник, С. С. Овчинський, О. І. Остапенко, В. П. Петков, О. П. Рябченко, В. В. Сташис, В. Я. Тацій, В. К. Шкарупа та багато інших.

Проте, нові умови сьогодення вимагають переосмислення категоріальної бази, нових тенденцій розвитку організованої злочинності, передусім її транснаціонального характеру. Не існує якогось загальноприйнятого розуміння цього явища, але, водночас, більшість сходиться на тому, що глобалізація є сучасним проявом уніфікації суспільного буття, де провідним фактором виступає інформація. Йдеться про надзвичайно високий рівень небезпеки для суспільства і «нові проблеми» для правоохоронних органів, які створює кримінальний контроль над «інформаційними сферами», що включає як криміногенні впливи засобів масової інформації, так і використання глобальних комп'ютерних мереж, телекомунікацій і радіофіра, а також спеціальної техніки й інформаційних технологій у злочинній діяльності.

Акцентуємо увагу на тому, що успішна діяльність правоохоронних органів України зумовлюється отриманням нових знань стосовно особливостей організованої злочинності, оскільки саме це дозволить виробити адекватні заходи боротьби з нею, а також передбачити появу нових злочинів. Знання джерел, структур, резервів і механізмів функціонування організованої злочинності істотно розширює тактичний кругозір працівників правоохоронних органів, з'являються реальні можливості ведення боротьби на поразку якщо не всієї системи, то, у всякому разі, осередків активних проявів організованої злочинності. Конструктивно використовуючи праці науковців, які займаються зазначеною проблемою, автором зроблена спроба проаналізувати ці моменти.

Необхідно наголосити, що саме із системи економічних відносин бере початок організована злочинність. Водночас, остання суттєво впливає на подальшу дестабілізацію економічної та соціально-політичної сфер життя. Інфільтрація організованої злочинності у легальний бізнес, проникнення представників кримінальної еліти з їх субкультурою і злочинним мисленням до владних структур є підґрунтям для корупції, яка гальмує будь-які позитивні процеси і таким чином сприяє поглибленню кризових явищ. Ухвалюються закони, спрямовані на боротьбу з організованою злочинністю, розробляються на державному рівні спеціальні програми вирішення цього кардинального завдання, вживаються протикризові заходи, а криза поглиблюється, позитивних зрушень немає [7, с. 4]. Дійсно, однією із загрозливих тенденцій розвитку сучасної злочинності в Україні є підвищення рівня її організованості, свідченням чого є збільшення загальної кількості та зростання кримінальної активності різного роду стійких злочинних об'єднань – організованих злочинних угруповань.

Для створення наукових засад протидії організованій злочинності особливе значення має визначення її поняття, за допомогою якого можна було б окреслити межі цього надзвичайно небезпечного суспільного явища, з'ясувати його стан та закономірності розвитку. Однак зауважимо, що визначення поняття організованої злочинності становить досить складну наукову проблему, вирішення якої ускладнюється її багатоаспектністю. Різноманітність визначень, що зустрічаються у науковій літературі, є закономірним відбиттям наукового пошуку, в якому задіяні представники різних наук.

Що ж слід розуміти під терміном «організована злочинність»? Стаття 1 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» встановлює, що під організованою злочинністю розуміється сукупність злочинів, що вчиняються у зв'язку зі створенням та діяльністю організованих злочинних угруповань [8]. Крім того, частина друга вказаної статті визначає, що види та ознаки цих злочинів, а також кримінально-правові заходи щодо осіб, які вчинили такі злочини, встановлюються Кримінальним кодексом (далі – КК) України.

Стаття 28 КК України «Вчинення злочину групою осіб, групою осіб за попередньою змовою, організованою групою або злочинною організацією» [9], дає таке тлумачення поняття організованої злочинності:

1. Злочин визнається таким, що вчинений групою осіб, якщо у ньому брали участь декілька (два або більше) виконавців без попередньої змови між собою.

2. Злочин визнається вчиненим за попередньої змови групою осіб, якщо його спільно вчинили декілька осіб (дві або більше), які заздалегідь, тобто до початку вчинення злочину, домовилися про спільне його вчинення.

3. Злочин визнається вчиненим організованою групою, якщо в його готуванні або вчиненні брали участь декілька осіб (три і більше), які попередньо зорганізувалися у стійке об'єднання для вчинення цього та іншого (інших) злочинів, об'єднаних єдиним планом з розподілом функцій учасників групи, спрямованих на досягнення цього плану, відомого всім учасникам групи.

4. Злочин визнається вчиненим злочинною організацією, якщо він скоєний стійким ієрархічним об'єднанням декількох осіб (три і більше), члени якого або структурні частини якого за попередньою змовою зорганізувалися для спільної діяльності з метою безпосереднього вчинення тяжких або особливо тяжких злочинів учасниками цієї організації, або керівництва чи координації злочинної діяльності інших осіб, або забезпечення функціонування як самої злочинної організації, так і інших злочинних груп [9].

Тобто, у КК України, як і у юридичній літературі в цілому, при розмежуванні ступеня організованості злочинних груп взято за критерій:

- вчинення злочину групою осіб;
- вчинення злочину групою осіб за попередньою змовою;
- вчинення злочину організованою групою;
- вчинення злочину злочинною організацією.

У жодному з перерахованих пунктів ст. 28 КК України не зустрічається термін «організоване злочинне угруповання», яке є в ст. 1 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю». Такими, що відповідають частково, є п.п. 3 та 4 ст. 28 КК України.

Треба відзначити, що організована злочинність характеризується безліччю різних ознак. Узагальнюючи точки зору вчених, наприклад, А. Н. Волобуєва, С. О. Єфремова та ін., можна назвати такі притаманні їй ознаки:

- наявність виражених організаційних структур та ієрархія;
- високий рівень конспірації злочинної діяльності, забезпечення зовнішньої і внутрішньої безпеки злочинного співтовариства;
- наявність так званого «общака» як своєрідної системи «соціального страхування» членів групи;
- наявність корумпованих зв'язків у органах державної влади, зокрема, у правоохоронних органах;
- прагнення членів злочинних співтовариств до політичної влади;
- легалізація («відмивання») грошей, здобутих злочинним шляхом, через легальні форми комерційної і банківської діяльності;
- протидія учасникам кримінального процесу шляхом залякування, підкупу і шантажу;
- відтворення кримінального середовища шляхом залучення нових членів, найчастіше з числа неповнолітніх, і активне розповсюдження злочинної ідеології (у тому числі й у місцях позбавлення волі);
- організація моральної та матеріальної підтримки утримуваних у місцях позбавлення волі членів організованого злочинного співтовариства [10, с. 8; 11, с. 44].

Слід зазначити, що існують різноманітні пропозиції щодо вирішення проблеми визначення поняття організованої злочинності способом наведення простого переліку злочинів, сукупність яких утворює дане явище. Такий підхід реалізується в окремих країнах у практичній діяльності правоохоронних органів. Наприклад, правоохоронні органи та кримінологи Португалії класифікують організовану злочинність за видами злочинів, до яких, зокрема, віднесені наркобізнес, виготовлення та збут фальшивих банкнот, підrobка документів, нелегальна торгівля зброєю, незаконні операції з неру-

хомістю, квартирні крадіжки, приховування краденого, збройні пограбування, угон та незаконний продаж автомобілів, залякування підприємців, тероризм [12, с. 147–148].

Аналізуючи тенденції розвитку організованої злочинності, В. В. Лунєєв акцентує увагу на малоприматності такого підходу. Ця злочинність, зазначає він, постійно та цілеспрямовано здійснює пошук високоприбуткових і малоризикових злочинних діянь. Обравши якийсь злочин як головний засіб досягнення своєї мети, організовані злочинці об'єктивно та суб'єктивно не в змозі зупинитися перед вчиненням будь-якого іншого діяння, яке відкриває можливість розквіту, виживання або порятунку. У зв'язку з цим їх кримінальна діяльність з часом генералізується [13, с. 285]. На нашу думку, з такою оцінкою треба погодитись. Крім цього, майже в усіх областях України виявлені угруповання, що сформувалися за ознакою земляцтва і національності, так звані етнічні групи. Модель організованого злочинного співтовариства, на думку багатьох вчених і практичних працівників, можна зобразити у вигляді своєрідної піраміди [14, с. 30].

Відзначимо також, що С. О. Єфремов звертає увагу на відносно новий для науки термін «організована злочинна діяльність». По суті, відзначає він, цей термін відображає нову форму спільного вчинення злочинів, якісно відмінну від уже відомих, у тому числі й від співучасті у злочині. Вказана відмінність, у свою чергу, зумовлюється самим фактом функціонування організованих злочинних угруповань, створюваних особами з метою тривалого спільного вчинення злочинів, та такою організацією їх злочинної діяльності, за якої, у межах реалізації спільної для всіх його членів мети та усталеного розмежування функцій між ними, частина з них не задіяна у готуванні та вчиненні конкретних злочинів, а своєю діяльністю забезпечує безпеку функціонування самого угруповання та розширеного відтворення ним актів злочинної діяльності. Тобто з функціонуванням стійких злочинних об'єднань набули поширення нові форми участі у злочинній діяльності, якісно відмінні від притаманних співучасті у злочині, – виконання злочину, його організація, підбурювання до злочину та пособництво [15, с. 53–54].

На думку В. І. Кулікова, основними факторами, що справді відбивають організовану злочинність як специфічне кримінальне явище, є організована злочинна діяльність та організована злочинна група. Вони і повинні, на його переконання, бути відправними при її визначенні [16, с. 155].

Ми підтримуємо позицію С. О. Єфремова, який пропонує уявити організовану злочинність у системно-структурному плані як систему злочинів, вчинених злочинними організаціями або організованими групами на певній території за певний період,

окремими частинами (підсистемами) якої є злочини, що становлять зміст організованої злочинної діяльності окремих організацій. Проте дане явище, як і будь-яке інше, перебуває у стані безперервного розвитку, за якого має місце органічне поєднання простих і складних форм, безперервний перехід одних в інші. Усі ці форми злочинності доцільно було б відобразити у її визначенні [17, с. 91].

За висновком А. І. Долгової, організована злочинність – це не просто сукупність організованих формувань та їх діяльності, а їх органічна цілісність, наявність різноманітних стійких взаємозв'язків між ними на основі забезпечення злочинної діяльності та створення сприятливих умов для її розвитку [18, с. 20].

Зазначимо, що попри всі розбіжності, у визначеннях поняття організованої злочинності спостерігається певна закономірність. Майже в кожному з них прямо чи побічно вказується на неможливість її існування без стійких високоорганізованих злочинних формувань, їх діяльності. У різних працях, присвячених дослідженню організованої злочинності, насамперед характеризуються злочинні організації або організовані групи, розкривається специфіка їх діяльності як особливого різновиду спільної злочинної діяльності та прояву організованої злочинності, показуються їх взаємозв'язки.

Аналіз наведених вище дефініцій дозволяє дійти висновку про доцільність погодження з таким визначенням організованої злочинності: це система злочинів, вчинених на певній території за певний період у межах організованої злочинної діяльності злочинних організацій або організованих груп – стійких злочинних об'єднань, створюваних особами з метою задоволення протиправним шляхом своїх корисливих чи інших інтересів [17, с. 91].

Водночас, беручи до уваги сучасні тенденції організованої злочинності, а саме такі її транснаціональні ознаки, як кримінальний тероризм, масове викрадення людей з метою наживи, торгівля людьми, рабство, розв'язання локальних військових конфліктів на хвилі міжнаціональних зіткнень і сепаратистських рухів із залученням іноземців, виникає потреба визначитися з поняттям транснаціональної організованої злочинності, базуючись на дефініції організованої злочинності. На нашу думку, це система злочинів, вчинених за певний період у межах організованої злочинної діяльності наднаціональних злочинних організацій або організованих груп без обмежень кордонами країн, з метою задоволення протиправним шляхом своїх корисливих чи інших інтересів, тобто витягання доходів з руйнуванням соціальних відносин, з підризу основ державності та норм міжнародного права, з перерозподілу «сфери впливу».

Таким чином, аналіз різноманітних визначень поняття організованої злочинності, причин її виникнення та поширення, різноманітних ознак цього небезпечного суспільного явища дозволяє зробити такі висновки:

– поширення організованої злочинності зумовлено існуванням стратегії управління в злочинних організаціях; застосуванням новітніх наукових методів та форм управління в межах злочинного середовища; раціональним розподілом функцій між відповідними суб'єктами управління в кримінальному середовищі; налагодженням ефективної взаємодії між суб'єктами управління, зокрема, за допомогою сучасних інформаційних технологій, методів аналітичної та комп'ютерної розвідки та ін.;

– вельми перспективним та конструктивним є запропонований підхід стосовно управлінського трактування боротьби з організованою злочинністю. Тобто цей крок в напрямі дослідження організованої злочинності, у свою чергу, ще більше переконав у необхідності проведення подальшої роботи в напрямі удосконалення як об'єкта управління – сфери боротьби з організованою злочинністю, так і суб'єктів управління (наприклад, правоохоронних органів), у тому числі пошуку якісно нових організаційних та адміністративно-правових механізмів управління у сфері боротьби з організованою злочинністю.

Список літератури: 1. Грохольський В. Л. Управління діяльністю спеціальних підрозділів МВС України по боротьбі з організованою злочинністю: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Х., 2004. 2. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Авер'янова В. Б. К. 1998. 3. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. Х., 1998. 4. Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / Ю. П. Битяк, В. В. Багуцький, В. М. Парашук та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. Х., 2000. 5. Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник. К., 1999. 6. Леженіна О. І. Організаційно-правові засади участі органів внутрішніх справ України у міжнародній правоохоронній діяльності: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Х., 2004. 7. Проблеми боротьби з організованою злочинністю в регіоні (на матеріалі Харківської та Полтавської областей): Зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конференції, Харків 26 – 27 квіт. 1999 р. Х., 2000. 8. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України від 30 червня 1993 р. // ВВР України. 1993. № 35. Ст. 358. 9. Кримінальний кодекс України // ВВР України. 2001. № 25–26. Ст. 131. 10. Організована злочинність в Україні / М. І. Камлик, Б. В. Романиук, В. Д. Сущенко та ін. / За ред. Я. Ю. Кондратьєва. К., 1999. 11. Волобуев А. Н. Организованная преступность в СССР: проблемы и перспективы борьбы // Проблемы борьбы с организованной преступностью. М., 1990. 12. Организованная преступность / Под ред. А. И. Долговой, С. В. Дьякова. М., 1993. 13. Лунеев В. В. Преступность XX века: Мировые, региональные и российские тенденции. М., 1999. 14. Волобуев А. Н., Галкин Е. Б., Пахомов В. Д. Организованная преступность / Сборник. М., 1989. 15. Єфремов С. Форми участі в організованій злочинній діяльності (їх відображення у Кримінальному кодексі) // Вісник прокуратури. 2003. № 4 (22). 16. Цит. за: Основи боротьби з організованою злочинністю / Под ред. В. С. Овчинського, В. Е. Зминова, Н. П. Яблокова. М., 1996. 17. Єфремов С. Поняття організованої злочинності // Право України. 2002. № 9. 18. Долгова А. И. Организованная преступность, ее развитие и борьба с ней // Организованная преступность. М., 1996.

Надійшла до редакції 12.04.07