



Олександр КАЛЬМАН,
доктор юридичних наук, професор,
завідуючий кафедрою
кримінального права та кримінології
Національної академії прокуратури України

Олександр ВАВРЕНЮК,
старший помічник прокурора
прокуратури Печерського району
м. Києва



ПРОБЛЕМИ ІНФОРМАЦІЙНО- АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ

Ключові слова: запобігання та протидія злочинності, інформаційно-аналітичне забезпечення, статистичні показники, правоохоронні органи, документи первинного обліку, порівнянність даних.

Важливе значення для розробки заходів протидії злочинності має інформаційно-аналітичне забезпечення. Воно передбачає наявність інформації про стан, динаміку, структуру злочинів, вплив на злочинність соціально-економічного стану держави, діяльність суб'єктів запобігання злочинності. При цьому необхідно мати в своєму розпорядженні досить повну інформацію, що відображала б реальний стан злочинності в країні та фактори, які призводять до її виникнення. Але отримання такої інформації та її аналіз пов'язані з певними проблемами. *Першою проблемою* є розосередженість обліку злочинів по окремих відомствах. Кримінально-правова статистика ведеться у Верховному Суді України, Міністерстві внутрішніх справ України (далі – МВС України), прокуратурі, податковій міліції, митних органах, Службі безпеки України (далі – СБУ). Кожен із вказаних правоохоронних органів досить часто допускає суттєві помилки при заповненні документів первинного обліку і статистичної звітності. Внаслідок цього інформація про стан злочинності, її структуру, динаміку та ефективність роботи з протидії їй стає недостовірною і неточною.

Розосередженість обліку злочинів по окремих відомствах створює умови для відомчого впливу, викривлення державної статистичної звітності, маніпуляцій із цифровими показниками, уявної, а не реальної оптимізації діяльності щодо протидії та запобігання злочинності в державі. Існуюча система збирання показників кримінально-правової статистики про злочинність через відомчий підхід до неї не сприяє формуванню об'єктивної і достовірної картини про стан злочинності в країні та про результати роботи правоохоронної системи. Ситуація, що склалася, негативно впливає й на використання статистичних даних для визначення тенденцій, стратегії і тактики протидії злочинності та іншим правопорушенням.

Згідно зі статистичними показниками рівня злочинності за останні роки простежується тенденція до неухильного його зниження. Про стабілізацію криміногенної ситуації зазначалося на координаційній нараді керівників правоохоронних органів України, яка відбулась 15 квітня 2005 року. Але чи справді це так? Проведений нами аналіз засвідчує, що об'єктивно такого зниження взагалі не може бути. Згідно з офіційними статистичними даними МВС України

кількість зареєстрованих в країні злочинів упродовж 1995–2008 років зменшилася з 641 860 до 384 424, або на – 59,8%. Між тим кількість заяв та повідомлень про злочини з 1996 по 2008 рік збільшилася з 1 806 419 до 2 874 355, або на 63,3%. Кількість заяв та повідомлень про вчинення злочинів, за якими було відмовлено в порушенні кримінальної справи, впродовж зазначеного періоду зросла з 661 174 у 1996 році до 2 198 572 у 2008 році, або більше ніж утричі. Якщо у 1996 році кількість заяв та повідомлень про вчинення злочинів, за якими було відмовлено в порушенні кримінальної справи, становила 36,6% від загальної кількості таких заяв, то у 2007 році цей відсоток сягнув 73,6%, а в 2008 – 77,2%*. Таким чином, наведені дані свідчать, що фактично погіршення кримінальної ситуації триває. Опосередковано це підтверджується також щорічним зменшенням кількості населення, зростанням рівня безробіття, скороченням середнього віку життя. Так, за даними Державного комітету статистики України, наприкінці 1990 року в країні проживало 51, 94 млн чоловік, у 1996 – 50,82 млн, а станом на 1 січня 2008 року – 46 млн 379 тис. 700 чоловік. Україна займає друге місце в світі за темпами природного зменшення населення – 5,57 на 1 тисячу населення. До того ж останнім часом відбулася суттєва декриміналізація законодавства, лібералізація покарання і правозастосовної практики. Досить сказати, що згідно з чинним законодавством мінімальний розмір суми викраденого для притягнення до кримінальної відповідальності за вчинення дрібної крадіжки на сьогодні становить 907 гривень. Слід пам'ятати також про неповне охоплення органами кримінальної юстиції усього масиву злочинів у зв'язку з високим рівнем прихованої, латентної злочинності, маніпуляціями статистичними показниками, а також корупцією у правоохоронних і судових органах.

Згідно з даними Міністерства економіки України обсяг тіньового обігу за 2007 рік становить 180 млрд грн, а рівень тінізації – 26%. До України за тіньовими схемами контрабандним шляхом потрапляють 80% товарів широкого попиту. За оцінками неза-

лежних експертів, близько 90% приватизованих підприємств працюють під контролем кримінально-олігархічних кланів, 50–60% економіки країни перебуває в тіні. Однак кількість виявлених злочинів у сфері економіки в 2008 році зменшилась на 9,7%. Таке зменшення зареєстровано практично за всіма статистичними показниками: тяжкі та особливо тяжкі злочини (–11,9%); середньої тяжкості (–22,3%); злочини проти власності (–21,9%); шахрайство з фінансовими ресурсами (–22,8%); незаконна приватизація (–30,3%); злочини у сфері зовнішньоекономічної діяльності (–50,4%); на об'єктах ПЕК (–35,9%); в АПК (–0,1%); на зв'язані з використанням бюджетних коштів (–16,0%)**.

Цей перелік можна було б продовжити, але і наведених даних достатньо для того, щоб зробити висновок, що правоохоронна система України не докладає належних зусиль щодо виявлення злочинних проявів у сфері економіки.

Наведені факти, на нашу думку, свідчать, що реальної, а не фіктивної стабілізації і навіть перелому у динаміці злочинності фактично не відбувалося.

Другою проблемою є схильність до, так би мовити, математизації аналітичної роботи у правоохоронних органах. Світовою тенденцією стало створення і зміцнення аналітичних підрозділів у правоохоронних органах розвинутих країн. В епоху інформаційного суспільства інакше й не може бути. Американські економісти підрахували, що за умови правильної організації аналітичної роботи вона дає 4,2 долари прибутку на 1 доллар затрат. На жаль, економічну складову своєї роботи правоохоронні органи не враховують, тому сьогодні їх інформаційно-аналітичну діяльність точніше називати просто арифметичними підрахунками фактів і подій. Пріоритетності набуло спрямування на максимальну математизацію

* Експрес-інформація «Про стан злочинності на території України за 12 місяців 2007 року»; експрес-інформація «Про стан злочинності на території України за 12 місяців 2008 року».

** Експрес-інформація «Про стан злочинності на території України за 12 місяців 2008 року».

аналітичної роботи. В основу її покладено маніпуляції зі статистичними показниками, що не відтворюють реальний стан протидії злочинності, а показують лише рух облікових документів про виявлені і розкриті злочини, в яких досить чітко простежується певна воля і бажання керівників правоохоронних органів.

Досить зазначити, що донедавна в підрозділах по боротьбі з організованою злочинністю існувало 84 форми звітності [1], які потім скоротили до 40 [2]. Фактично Управління по боротьбі з організованою злочинністю МВС України було перетворено не на оперативну-розшуковий підрозділ, а рахункову палату для обслуговування усіх цих форм звітності. Маніпуляції статистичними показниками набули загрозливих масштабів. Так, керівники МВС України у засобах масової інформації повідомляли, що суми матеріальних збитків через злочини, виявлені у 2005 році, становили 19 млрд грн. А згідно зі статистичними даними Департаменту інформаційних технологій за закінченими провадженням кримінальними справами щодо злочинів економічної спрямованості вони становлять 1 млрд 57 млн грн [3]. За результатами перевірки органів прокуратури ДАІ МВС України у 2006 році було виявлено 40 тис не врахованих потерпілих і понад 700 не врахованих загиблих від ДТП. А в цілому від 5 до 10% загиблих від дорожньо-транспортних пригод і померлих в лікарнях не враховуються в офіційній статистиці [4].

Третя проблема полягає у тому, що в організації інформаційно-аналітичної діяльності правоохоронних органів явно не простежується орієнтація аналітиків на використання необхідних знань у галузі криминології, статистики, економічного аналізу, організації управління в органах внутрішніх справ, методик вивчення рівня латентної злочинності, прикладного прогнозування тощо.

Основним критерієм оцінки ефективності правоохоронної діяльності на практиці залишається, як правило, один показник – відсоток розкриття. Хоча всім уже добре відомо, що використання лише цього критерію ізольовано від інших призводить тільки до приховування злочинів від обліку.

Четвертою є проблема високого рівня латентності та приховування злочинів від обліку. Безглуздо ставити під сумнів необхідність боротьби з приховуванням злочинів. Однак не можна погодитися і з утопічними спробами виявити та зареєструвати всі злочини. Через існування латентності та обмежених ресурсів правоохоронних органів цього взагалі неможливо досягти. Криминологи підраховали, що рівень злочинності, який об'єктивно відтворює ситуацію, може коливатися від 2,7 до 3,2 тис. злочинів на 100 тис. населення. В Україні цей показник значно менший, він становив у 2008 році 827 злочинів. Таким чином, адміністративні методи формування планових показників злочинності не можуть бути визнані конструктивними і лише вводять суспільство в оману. Ефективна протидія злочинності має досягатися належною організацією роботи, а не арифметичними діями. На сьогодні в Україні реєструється рівно стільки злочинів, скільки може їх розслідувати правоохоронна система [5].

Враховуючи ці недоліки, що існують упродовж десятиріч, необхідно викоренити практику оцінки роботи правоохоронних органів за валом показників; покласти край гонитві за нарощуванням результатів роботи шляхом викриття дріб'язкових правопорушень; не допускати приховування злочинів від обліку; запровадити нові критерії оцінки діяльності правоохоронних органів, що відображали б реальні результати службової діяльності та виходили з об'єктивних статистичних показників, в основу яких покладено судові рішення; розробити єдину систему державної реєстрації та обліку злочинів, розслідування та розгляду кримінальних справ у судах [6].

У зв'язку зі зміною законодавства та з метою удосконалення звітності про роботу прокурора Генеральним прокурором України видано наказ «Про внесення змін і доповнень до звітності про роботу прокурора та Інструкції щодо складання звітності про роботу прокурора, затверджених Наказом Генерального прокурора України від 14 березня 2005 року №17» від 2 березня 2009 року № 15, в якому зазначається, що звітність має бути орієнтована на відображення кін-

цевих результатів роботи прокурора за галузями прокурорського нагляду. 20 березня 2009 року видано Наказ № 20 «Про затвердження і введення в дію Інструкції про порядок ведення первинного обліку роботи прокурора та форм такого обліку».

У Комплексній програмі профілактики правопорушень на 2007–2009 роки від 20 грудня 2006 року № 1769 (п. 14) перед правоохоронними органами були поставлені додаткові завдання з удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення профілактичної діяльності. Зокрема, передбачено створення державної автоматизованої дактилоскопічної уніфікованої пошукової системи «Калина»; розроблення та впровадження в практику сканерів з програмним забезпеченням автоматично-довідкових систем; розроблення та запровадження системи обліку генетичної ідентифікації; створення автоматизованої інформаційно-пошукової системи; ведення обліку автотransпортних засобів під час їх реєстрації; створення та введення в експлуатацію інтегрованої інформаційно-пошукової системи органів внутрішніх справ з використанням єдиної технології обробки та обміну інформацією, можливістю доступу до інформаційних ресурсів інших органів виконавчої влади [7]. Термін дії програми добігає кінця, але завдання реалізовані не повною мірою.

В органах, які проводять досудове слідство і дізнання, з метою ідентичного заповнення документів первинного обліку з 2002 року застосовуються Інструкція про порядок заповнення та подання документів первинного обліку злочинів, осіб, які їх вчинили, руху кримінальних справ та Інструкція про єдиний облік злочинів, які затверджено спільним Наказом Генеральної прокуратури України, СБУ, МВС України, Державної податкової адміністрації України, Міністерства юстиції України від 26 березня 2002 року. Відповідно до них були затверджені і введені в дію з 1 січня 2002 року нові документи первинного обліку карткової та спискової форм. Зараз в органах прокуратури, СБУ, внутрішніх справ, податкової міліції проводиться первинний облік і реєстрація всіх виявлених злочинів за цими документами. Їх значення

полягає в тому, що якісно організована система обліку дає можливість одержати показники, які характеризують стан, структуру і динаміку злочинів у країні.

З метою вдосконалення обліку злочинів 3 березня 2009 року видано спільний Наказ Генеральної прокуратури України, СБУ, МВС України, Державної податкової адміністрації України «Про внесення змін і доповнень до звіту «Про роботу органів досудового слідства та дізнання» форми №1-СЛ та Інструкції з його складання».

Основні правила заповнення та подання документів первинного обліку для забезпечення достовірності статистичної звітності в судових органах регламентуються Інструкцією щодо заповнення статистичної картки на особу, стосовно якої судом розглянуто кримінальну справу, затвердженою Наказом Державної судової адміністрації України від 18 березня 2004 року № 32/04 [8].

На основі даних, що містяться в документах первинного обліку, складаються відповідні звіти у правоохоронних органах. На жаль, систематична зміна форм звітності призводить до труднощів у проведенні порівняння цих даних за різні періоди часу.

Зараз, в умовах, коли у світі відбуваються інтенсивні інтеграційні процеси, всі країни зацікавлені в тому, щоб статистичні показники про злочинність можна було порівнювати та різнобічно розглядати. Але показники кримінально-правової статистики більшості країн не підлягають порівнянню з різних причин – об'єктивних і суб'єктивних. До об'єктивних причин можна віднести передусім різні кримінально-процесуальні форми проведення дізнання, розслідування і судового розгляду кримінальних справ, а також порядок обліку і методологію розрахунку показників. До суб'єктивних – зацікавленість окремих владних структур і політичних сил у певних кількісних характеристиках кримінальної ситуації в країні на даний момент, що наочніше ілюструється статистичними даними. Дуже часто суб'єктивні фактори є визначальними на будь-якій стадії реєстрації і розгляду кримінально-правових явищ.

Не випадково проблеми удосконалення статистичного обліку неодноразово обгово-

рювалися на різних конгресах ООН, присвячених питанням боротьби зі злочинністю, де постійно вказувалося, що тільки на основі статистичних даних можливі глибинні порівняння тенденцій у розвитку економічної злочинності в різних країнах і регіонах світу.

Ми поділяємо точку зору, що конкретні цифри, отримані внаслідок статистичного аналізу і прогнозу, повинні розглядатися лише як умовні [9]. Тому статистичний прогноз обов'язково необхідно доповнити якісним, конкретним криминологічним аналізом змісту тих подій, які відбувалися в економічному житті суспільства протягом певного відрізка часу.

Отож *п'ятою* є проблема порівняності даних про злочинність у різних країнах, а тим більше використання їх для прогнозування злочинності. У науковому плані це дуже складне питання, але воно потребує нагального вирішення на сучасному етапі спеціалістами – як вченими, так і практичними працівниками правоохоронних органів.

Труднощі обумовлені тим, що, по-перше, кримінально-правова статистика у більшості країн світу децентралізована і не має чіткої структури. По-друге, не існує єдиної методології і системи збирання даних про злочини. По-третє, інформацію про злочини збирають безліч різноманітних організацій. Поширення набула система приватних статистичних органів, які обслуговують передусім приватні компанії, а іноді виконують замовлення державних статистичних органів. По-четверте, наявність великого обсягу статистичної інформації, її безсистемність і непорівнянність не дають можливості органам державної статистики здійснювати перевірку достовірності статистичних даних.

Кримінальна статистика злочинності кожної держави відтворює специфічні особливості свого кримінального права, процесу, судового устрою, тому при вивченні показників міжнародної кримінальної статистики про злочини насамперед слід мати на увазі розбіжності кримінального законодавства. В одних країнах злочинні діяння підрозділяються на злочини, проступки і правопорушення. В других — на злочини і

правопорушення. У третіх — на злочинні діяння, які переслідуються за обвинувальним висновком або без такого, тощо. Значно різняться і коло тих діянь, що визначаються як економічні або майнові злочини, а також вчинених організованими групами. Наявні особливості й у визначенні окремих юридичних понять: співучасть, замах на злочин, рецидив і багато інших. Суттєвою є різниця й у визначенні складів таких злочинів. Слід враховувати і ступінь інтенсивності діяльності органів поліції та суду у виявленні злочинів, а також кримінально-процесуальне законодавство й організацію системи протидії злочинності в окремих країнах.

Однак, незважаючи на вказані труднощі, порівняльно-статистичне вивчення злочинності у міжнародному масштабі дає можливість для виявлення основних тенденцій, динаміки цієї злочинності у світі, її структури й особливостей регіональних проявів. Важливо використовувати для цього аналіз розміру збитків від вчинення злочинів у різних країнах, матеріали економічної, демографічної соціально-культурної статистики тощо.

Вивчення офіційних статистичних джерел, показників соціально-економічного становища в країні дає можливість зробити висновок, що найближчим часом реального, а не статистичного зменшення рівня злочинності в країні не відбудеться. Причини цього, на нашу думку, полягають у недостатній ефективності діяльності правоохоронних органів і всього суспільства щодо запобігання та протидії злочинності в країні. На жаль, проблеми запобігання і протидії злочинності не стали одним із пріоритетів внутрішньої політики держави. Тому прогностичні сценарії мають важливе значення для розробки стратегії виведення суспільства з «кримінального капкану». Загальновідомо, що проблеми злочинності та правопорядку вкоренилися в політичній, соціально-економічній і духовній життєдіяльності суспільства, тому для прогнозу на майбутнє важливо, з одного боку, виявити найбільш значущі фактори криміналізації суспільства, а з другого, визначити стратегію і тактику запобігання та протидії кримінальній експансії.

Список використаних джерел:

1. Бовбалан С. Секреты постороннего [Электронный ресурс] / С. Бовбалан // Зеркало недели. – 2005. – 16 апреля. – Режим доступа: <http://www.zn.ua>
2. Иващенко А. Возвращения «бригад» не будет [Электронный ресурс] / А. Иващенко // Газета «2000» Е. 7. – 2007. – 9 ноября. – Режим доступа: <http://news2000.org.ua>
3. Лозунько С. Доклад Цушко должен иметь продолжение [Электронный ресурс] / С. Лозунько // Газета «2000» Е. 7. – 2007. – 2 марта. – Режим доступа: <http://news2000.org.ua>
4. Ведерникова И. Государство – убийца [Электронный ресурс] / И. Ведерникова // Зеркало недели. – 2007. – 17 ноября. – Режим доступа: <http://www.zn.ua>
5. Воловик В. Формула преобразований [Электронный ресурс] / В. Воловик // Зеркало недели – 2005. – 3 декабря. – Режим доступа: <http://www.zn.ua>
6. «Про невідкладні додаткові заходи щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією»: указ Президента України від 6 лютого 2003 р. // Урядовий кур'єр. – 2003. – № 25.
7. Комплексна програма профілактики правопорушень на 2007–2009 роки від 20 грудня 2006 року № 1769 (п. 14) // Офіційний вісник України. – 2007. – № 51. – Ст. 3418.
8. Про затвердження Інструкції щодо заповнення статистичної картки на особу, стосовно якої судом розглянуто кримінальну справу: наказ Державної судової адміністрації України від 18 березня 2004 р. № 32/04 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 14. – Ст. 992.
9. Бабаев М.М. О пределах статистического анализа динамики преступности / М.М. Бабаев // Государство и право. – 2001. – № 9. – С. 49–53.

*Олександр КАЛЬМАН,
Олександр ВАВРЕНЮК*

**ПРОБЛЕМИ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ**

Резюме

Розглядаються окремі проблеми, пов'язані з інформаційно-аналітичним забезпеченням розробки заходів протидії злочинності, аналізом тенденцій її розвитку. Розкриваються недоліки цього забезпечення, які полягають у розосередженості обліку злочинів, математизації аналітичної роботи, латентності та приховуванні злочинів від обліку, проведенні порівняльного аналізу. Пропонуються заходи щодо вдосконалення інформаційно-аналітичної роботи.

*Олександр КАЛЬМАН,
Олександр ВАВРЕНЮК*

**ПРОБЛЕМЫ ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРЕСТУПНОСТИ В УКРАИНЕ**

Резюме

Рассматриваются отдельные проблемы, связанные с информационно-аналитическим обеспечением разработки мер противодействия преступности, анализом тенденций ее развития. Раскрываются недостатки этого обеспечения, которые заключаются в рассредоточенности учета преступлений, математизации аналитической работы, латентности и сокрытии преступлений от учета, проведении сравнительного анализа. Предлагаются меры по совершенствованию информационно-аналитической работы.

*Oleksandr KAL'MAN,
Oleksandr VAVRENIUK*

**PROBLEMS OF INFORMATIONAL AND ANALYSIS
CRIME COUNTERACTION SUPPORT IN UKRAINE**

Summary

Some problems, connected with informational and analysis crime counteraction support, as well as crime tendencies examination are considered. The defects of such support, such as dispersion of crime reporting, mathematization of analysis, latency and concealing crimes from the registration, comparative analysis conducting are examined. The ways of informational and analysis support improvement are proposed.