

Кальман Олександр Григорович –
головний науковий співробітник
Міжвідомчого НДЦ з проблем боротьби з
організованою злочинністю при РНБО
України, доктор юридичних наук, професор

Проблеми вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення протидії злочинності

У статті проаналізовано сучасний стан інформаційно-аналітичного забезпечення протидії злочинності в країні, визначені його основні недоліки. Запропоновані пропозиції щодо вдосконалення системи показників кримінально-правової статистики, організації інформаційно-аналітичної діяльності правоохоронних органів, здійснення співробітництва у налагодженні міжнародного обліку злочинів у кримінально-правовій статистиці.

Інформаційно-аналітичне забезпечення протидії злочинності передбачає вдосконалення системи статистичного обліку і звітності в країні, інформування про стан, динаміку, структуру злочинів, критеріїв оцінки ефективності діяльності правоохоронних органів, збору необхідної й достатньої інформації для ефективної діяльності суб'єктів профілактики і прийняття відповідних управлінських рішень щодо запобігання злочинності.

Зазначені заходи включають створення: узгодженої системи показників, що відбивають реальний стан протидії злочинності в Україні; єдиної міжвідомчої системи інформування про злочини, причини та умови їх вчинення; банку нормативної, управлінської, аналітичної, науково-методичної, довідкової та іншої інформації, у тому числі із зарубіжних джерел, і налагодження системи користування цією інформацією зацікавленими відомствами і науковцями; методичних рекомендацій по використанню статистичного аналізу динаміки окремих видів злочинів, методик організації статистичних спостережень за розміром збитків; надійного механізму збору і використання відповідних даних не лише на національному, але і на регіональному рівнях [1].

Кримінально-правова статистика ведеться у Верховному Суді України, Міністерстві внутрішніх справ України, прокуратурі, податковій міліції, митних органах, Управлінні Служби безпеки України, військових прокуратурах.

Кожний із вказаних органів обліковує кримінально-правову статистику за власними відомчими критеріями, нерідко перекручуючи її, що не дає достовірної, точної загальної інформації про стан злочинності і корупції та ефективність роботи щодо протидії їй.

Розосередження обліку злочинів по окремих відомствах створює умови для відомчого впливу, викривлення державної статистичної звітності шляхом маніпуляцій із цифровими показниками, створення умовного, а не фактичного покращання стану протидії злочинності в державі. Тому, діюча система збору кримінально-правової статистики, особливо 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 і на використання статистичних даних для визначення стратегії і тактики протидії злочинності та іншим правопорушенням.

Світовою тенденцією стало створення та зміцнення аналітичних підрозділів в правоохоронних органах розвинутих країн світу. В епоху інформаційного суспільства інакше і не може бути. Американські економісти підраховали, що при правильній організації аналітичної роботи вона дає 4,2 дол. прибутку на 1 дол. витрат. На жаль, економічну складову своєї роботи правоохоронні органи не враховують, тому, на сьогоднішній день управлінсько-аналітичну діяльність правоохоронних органів вірніше буде називати просто арифметичними підрахунками фактів і подій. Приоритетним став курс на максимальну математизацію аналітичної роботи, в основу якої покладено маніпуляції із статистичними показниками, які зовсім не відтворюють реальний стан протидії злочинності, демонструють лише рух облікових документів про виявлені та розкриті злочини, в яких досить чітко прослідкується певна воля і бажання керівників правоохоронних органів.

Слід зазначити, що до недавнього часу в підрозділах по боротьбі з організованою злочинністю діяли 84 форми звітності [2], які зараз скоротили до 40 [3]. Фактично УБОЗ було перетворено не в оперативно-розшуковий підрозділ, а в рахівну палату для обслуговування усіх цих форм звітності. Маніпуляції статистичними показниками досягли загрозливих масштабів. Так, керівники МВС на шпальтах преси стверджували, що суми матеріальних збитків, завданих вчиненими злочинами, виявлених у 2005 році склали 19 млрд. грн. А згідно зі статистичними даними Департаменту інформаційних технологій за закінченими провадженнями по кримінальних справах по злочинах економічної спрямованості, вони становили 1 млрд. 57 млн. грн [4]. За результатами перевірки органів прокуратури ДАІ МВС України у 2006 році було виявлено 40 тис не врахованих потерпілих і більше 700 неврахованих загиблих від ДТП осіб. У цілому від 5 до 10 % загиблих від дорожньо-транспортних пригод і осіб, які померли в лікарнях, не враховуються в офіційній статистиці [5].

Так, в організації інформаційно-аналітичної діяльності правоохоронних органів очевидно не простежується орієнтація аналітиків на використання необхідних знань в галузі кримінології, статистики, економічного аналізу, організації управління в органах внутрішніх справ, методик вивчення рівня латентної злочинності, прикладного прогнозування тощо. У якості основного показника критерії оцінки ефективності правоохоронної діяльності на практиці продовжує використовуватися, як правило, один показник – відсоток розкриття. Хоча всім уже добре відомо, що використання лише цього критерію, ізольованого від інших, призводить лише до укриття злочину від обліку.

Безглуздо сумніватися у необхідності боротьби з укриттям злочинів. Однак, не можна й погодитися з утопічними спробами виявити і зареєструвати всі вчинені злочини. Через існування латентності та обмеження ресурсів правоохоронних органів такого взагалі не можливо досягти. Кримінологами підраховано, що рівень злочинності, який об'єктивно відтворює ситуацію, може коливатися від 2,7 до 3,2 тис злочинів на 100 тис населення. В Україні такий показник на декілька порядків менший і склав у 2006 році 894 злочини. 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.

Отже, на сьогодні в Україні реєструється рівно стільки злочинів, скільки може переробити їх правоохоронна система [6].

Враховуючи такі недоліки, що існують впродовж десятиріч, Указом Президента України "Про невідкладні додаткові заходи щодо посилення боротьби з

організованою злочинністю і корупцією” від 6 лютого 2003 року поставлено завдання 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, які б відображали реальні результати службової діяльності та спиралися на об’єктивні статистичні показники, в основу яких покладено судові рішення; розробити єдину систему державної реєстрації та обліку злочинів, розслідування та розгляду кримінальних справ у судах, виходячи з усталених європейських стандартів [7].

У Комплексній програмі профілактики правопорушень на 2007–2009 роки від 20 грудня 2006 року № 1769 (п. 14) перед правоохоронними органами були поставлені додаткові завдання щодо 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 автотранспортних 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 [8].

В органах, які провадять досудове слідство і дізнання, з метою ідентичного заповнення документів первинного обліку з 2002 р. 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, Служби безпеки України, Міністерством внутрішніх справ України, Державною податковою Адміністрацією України, Міністерством юстиції України 26 березня 2002 р. № 20/84/293/126/18/5. Відповідно до них були затверджені і введені в дію з 1 січня 2002 року нові документи первинного обліку карткової та спискової форми. Зараз в органах прокуратури, СБУ, внутрішніх справ, податковій міліції проводиться первинний облік і реєстрація всіх виявлених злочинів за цими документами, їх значення полягає в тому, що якісно побудований облік дає можливість одержати показники, що характеризують стан, структуру і динаміку злочинів у країні.

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 18.03.2004 р. № 32/04 [9].

Базуючись на документах первинного обліку, складаються відповідні звітні дані в правоохоронних органах. На жаль, систематична зміна форм звітності призводить до труднощів у проведенні порівняння цих даних за різні періоди часу.

Історично тривалий час правова статистика в Україні була побудована за внутрішньовідомчим принципом. Внаслідок цього усі показники розроблялися для різних стадій кримінального процесу і, як правило, нікого не цікавила їх несумісність, а також те, що з їх допомогою необхідно отримати об’єктивне відображення реальної дійсності. Це, в свою чергу, ускладнює їх застосування для прогнозування злочинності, а також для планування заходів протидії злочинності.

Незважаючи на те, що одним із завдань органів державної статистики в Україні є перехід на міжнародні стандарти і показники, він, на жаль, відбувається дуже повільно навіть в інших галузях статистичної науки. Так, 4 травня 1993 року постановою Кабінету Міністрів України було затверджено Державну програму переходу України на міжнародну систему обліку і статистики, в яку надалі

неодноразово вносилися зміни і доповнення; розроблено Програму реформування державної статистики до 2002 року. З 1 січня 2000 року в Україні введено нові міжнародні стандарти бухгалтерського обліку і фінансової звітності. Однак, показників кримінально-правової статистики ці документи абсолютно не торкаються.

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

Не випадково проблеми удосконалення статистичного обліку неодноразово обговорювалися на різних конгресах ООН, присвячених питанням боротьби зі злочинністю, на яких постійно підкреслювалося, що тільки на основі статистичних даних можливі глибинні порівняння тенденцій у розвитку економічної злочинності в різних країнах і регіонах світу.

Ми підтримуємо точку зору, що конкретні цифри, отримані внаслідок статистичного аналізу і прогнозу, повинні розглядатися лише як умовні [10]. Тому статистичний прогноз обов'язково необхідно доповнити якісним, конкретним кримінологічним аналізом змісту тих подій, які відбувалися в економічному житті суспільства протягом того чи іншого відрізка часу.

Проблема порівняності даних про злочинність у різних країнах, а тим більше використання їх для прогнозування її, є дуже складною в науковому сенсі, але вона потребує нагального вирішення на сучасному етапі як спеціалістами-вченими, так і практичними працівниками правоохоронних органів.

Ці труднощі обумовлені тим, що кримінально-правова статистика у більшості країн світу децентралізована і не має чіткої структурної системи, як і в нашій країні. Друга особливість полягає у відсутності єдиної методології і системи збирання даних про злочини. Третя особливість в тому, що інформацію про злочини збирають безліч різноманітних організацій. Поширена система приватних статистичних органів, які обслуговують передусім приватні компанії, а іноді виконують замовлення державних статистичних органів. Четверта – наявність великого обсягу статистичної інформації, її безсистемність і непорівнянність, що не дає 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. В 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 вчинені організованими групами. Є особливості і в юридичному визначенні окремих юридичних понять: співучасть, замах на злочин, рецидив і багато інших. Істотна різниця й у визначенні складів таких злочинів. Слід враховувати і ступінь інтенсивності діяльності органів поліції і суду у виявленні злочинів, а також

кримінально-процесуальне законодавство та організацію системи протидії злочинності в окремих країнах.

Однак, незважаючи на всі ці труднощі, порівняльно-статистичне вивчення злочинності у міжнародному масштабі дає можливість для виявлення основних тенденцій, динаміки цієї злочинності у світі, її структури і особливостей регіональних проявів, якщо використовувати для цього аналіз збитків від вчинення злочинів у різних країнах.

Таким чином, для конкретного статистичного аналізу показників міжнародної кримінально-правової статистики необхідно використовувати матеріали економічної, демографічної, соціально-культурної статистики і багато інших матеріалів.

Виходячи з наведеного, можна дійти таких висновків.

1. Система критеріїв оцінки діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності не може ґрунтуватися тільки на кількісних показниках (виявлених злочинів і осіб, які їх вчинили). З точки зору статистики вони є лише оціночними, а їх значення відносним. Тому вони потребують комплексного використання при оцінці ефективності роботи правоохоронних органів у сфері протидії злочинності з урахуванням якісних показників. Пріоритет при цьому має бути надано наступним показникам: а) якість розкриття злочинів; б) якість реагування органів внутрішніх справ на заяви та повідомлення про злочини; в) відсоток розкриття злочинів; г) кількість справ, направлених на додаткове розслідування; д) кількість справ, по яких особи виправдані судом або звільнені від кримінальної відповідальності; е) вивчення громадської думки щодо оцінки діяльності органів внутрішніх справ; е) кількість виявлених злочинів на стадії підготовки і замаху; ж) профілактична діяльність органів внутрішніх справ.

2. Враховуючи, що до стадії судового розгляду по багатьох категоріях кримінальних справ доходить лише половина кримінальних справ, деякі з них направляються на додаткове розслідування, припиняються у суді, було б доцільним оцінювати роботу органів досудового слідства лише з урахуванням результатів розгляду справи у судових органах і таким же чином характеризувати рівень злочинності в країні.

3. З січня 1996 року і до тепер в Україні коефіцієнт розкриття обчислюється як відношення числа розкритих злочинів до суми розкритих і нерозкритих злочинів, інакше кажучи, як відношення всіх розкритих злочинів до всіх, що були розслідувані. Таким чином, і до числа розкритих злочинів, і до числа розслідуваних входять кримінальні справи, зареєстровані в минулі роки. Більш об'єктивним показником є відношення числа розкритих злочинів до числа зареєстрованих діянь у тому самому році, оскільки саме рік вважається закінченим звітним періодом. І це є світовою практикою. Розкриті справи минулих років можна враховувати окремо.

4. Вимагає уточнення і сам термін "розкриття". В Україні розкритим вважається злочин щодо якого кримінальна справа закінчена провадженням в органах дізнання чи досудового слідства. Це є свідченням того, що в Україні недостатньо послідовно реалізується один з основних конституційних принципів – принцип презумпції невинуватості, відповідно до якого особа може бути визнана винною у вчиненні злочину тільки за вироком суду.

5. Розробляти єдину систему державної реєстрації злочинів та інших правопорушень, а також критеріїв оцінки роботи правоохоронних органів з визначенням механізмів і систем контролю за їх формуванням і достовірністю, особливо з використанням громадської думки, можна лише в якомусь незалежному центрі, не підпорядкованому правоохоронним органам. Кримінально-правова статистика має бути сконцентрована у Державному комітеті статистики України (знизу – доверху), який за єдиною, розробленою ним, статистичною карткою обробляє дані, що надходять від правоохоронних органів. На базі оброблених даних Держкомстату було б доцільно щорічно видавати статистичні збірники про

злочинність в Україні. Причому облік злочинів повинен здійснюватися за розділами Кримінального кодексу України і за статтями цих розділів, з використанням кримінологічної класифікації злочинів і за спеціально розробленим статистичним формуляром. У цьому зв'язку ми підтримуємо пропозицію про створення міжвідомчого банку даних статистичної інформації правоохоронних органів України [11].

6. Загальні принципи побудови системи кримінальної статистики злочинності та можливість і виправданість застосування тих чи інших технічних засобів та прийомів має спиратися на міжнародні стандарти. Найважливішими документами в цьому відношенні є: Рекомендації Ради Європи (1996 р.) “Європа в епоху змін: кримінальна політика та кримінальне право” (прийняті Комітетом Міністрів 5 вересня 1996 року); Резолюція Ради економічного та соціального розвитку ООН № 1997/27 від 21 липня 1997 року “Посилення програми ООН в галузі попередження злочинності та кримінальної юстиції відносно розвитку кримінальної статистики та активності системи кримінальної юстиції” (на основі цієї Резолюції наприкінці 2002 року Департаментом статистики ООН було розроблено “Керівництво по створенню системи кримінальної статистики”).

Однією з важливих особливостей сучасних систем кримінальної статистики є використання альтернативних (додаткових) джерел інформації. Визначається, що реєстрація правопорушень лише на рівні органів поліції не дає змоги приймати обґрунтовані рішення відносно боротьби зі злочинністю. Така статистика доповнюється даними судових органів та органів виконання покарань. Останнім часом у практиці європейських держав активно використовуються соціологічні та кримінологічні дослідження, які суттєво доповнюють офіційну “традиційну” статистику.

Звертається увага на дві перспективні технології: а) опитування населення з метою виявлення потерпілих від злочинів (“дослідження віктимізації населення” – victimization survey); б) опитування населення з метою виявлення причетності до вчинення різних правопорушень (Self-report survey); в) опитування населення з метою встановлення розміру збитків від злочинів. Такі дослідження є загальнонаціональними і, як свідчить практика їх проведення в різних країнах, дозволяють визначити рівень криміналізації населення на рівні незначних правопорушень (адміністративних деліктів та незначних злочинів).

Приведення показників вітчизняної кримінально-правової статистики до європейських стандартів з метою забезпечення порівняння стану правопорядку у провідних країнах світу – досить складне завдання, оскільки кримінальна статистика кожної держави відтворює специфічні особливості свого кримінального права, процесу, судового устрою, і вони настільки суттєві, що вкрай ускладнюють повноцінний порівняльний статистичний аналіз.

7. На наш погляд, вкрай необхідна єдина методологія й система обліку злочинів у кримінально-правовій статистиці. Необхідно на рівні ООН прийняти єдині методичні рекомендації щодо ведення кримінально-правової статистики таких злочинів хоча б в індустріально розвинутих країнах, які надають свої звіти ООН.

Міжнародний облік у кримінально-правовій статистиці повинен бути заснований на цілковито чітких позиціях. Обліку повинні підлягати найбільш суспільно небезпечні злочини й особи, які їх вчинили (очевидно, за аналогією з чинною системою США, це – вбивства, зґвалтування, грабежі, заповдіння тяжких тілесних ушкоджень, крадіжки зі зломом, крадіжки майна на суму понад 50 доларів США, викрадення автомобілів). Окремо повинен вестись облік фактів міжнародного тероризму та організованої злочинності. Облік цих дій у міжнародному масштабі має бути обов'язковим, причому рівень злочинності необхідно оцінювати за кількістю винесених вироків судом, а не за кількістю зареєстрованих фактів злочинів. Облік усіх інших видів злочинів у різних країнах повинен доповнювати цей загальнообов'язковий облік.

Введення такого обліку сприятиме більш об'єктивній оцінці стану злочинності в різних регіонах і країнах та прийняттю більш зважених політичних рішень у сфері організації міжнародного співробітництва в боротьбі зі злочинністю.

Усе вищеназване підтверджує нагальну необхідність вдосконалення системи показників кримінально-правової статистики про злочини в країні з метою об'єктивної оцінки діяльності правоохоронних органів по боротьбі з цією злочинністю та зіставлення їх з показниками міжнародної статистики.

Список використаних джерел

1. *Климчук В.* Ми боремося не зі злочинністю, а за показники цієї боротьби // Юрид. вісник України, 1999. – 10. – 16 черв.; *Хавронюк Н., Трофимов С.* Статистика – главный враг правосудия // Зеркало недели. – 2002. – С. 6; *Максимов В.* Якість, а не кількість має превалювати у міліцейській статистиці // Уряд. кур'єр. – 2002. – 2 серп. – С. 7; *Гаврилов Б.О.* реальности российской уголовной статистики // Законность. – 1999. – № 6. – С. 27–32; *Кондрашков Н.* Нужно разобраться в понятиях и критериях // Законность. – 1999. – № 6. – С. 32–34; *Коляда П.* Тридцять завдання слідчих міліції // Юрид. вісник України. – 2002. – 28 груд. – 3 січ. – С. 5; *Лунеев В.В.* Контроль над преступностью: надежны ли показатели? // Государство и право. – 1995. – № 7. – С. 89–102.
2. *Бовбала С.* Секреты постороннего // Зеркало недели. – 2005. – 16 апр.
3. *Иващенко А.* Возвращения “бригад” не будет // Газета “2000” Е. 7. – 2007. – 9 окт.
4. *Лозунько С.* Доклад Цушко должен иметь продолжение // Газета “2000” Е. 7. – 2007. – 2 марта.
5. *Ведерникова И.* Государство – убийца // Зеркало недели. – 2007. – 17 нояб.
6. *Воловик В.* Формула преобразований // Зеркало недели. – 2005. – 3 дек.
7. *Урядовий кур'єр.* – 2003. – № 25. – С. 14.
8. *Офіційний вісник України.* – 2007. – № 51. – Ст. 3418.
9. *Офіційний вісник України.* – 2004. – № 14. – Ст. 992.
10. *Бабаев М.М.* О пределах статистического анализа динамики преступности // Государство и право. – 2001. – № 9. – С. 49–53.
11. *Гуцалюк М.В.* Створення міжвідомчого банку даних статистичної інформації правоохоронних органів України // Інформ. обесп. противодействия орг. преступности: Сб. науч. ст. – Одесса: Феникс, 2003. – С. 78–82.

The article is devoted to the informational-analytical ensuring of crime counteraction in our country, its imperfections are determined. The author offers the propositions concerning the improvement of the system of parameters of criminal-legal statistics, organization of informational-analytical activity of the law-enforcement agencies, cooperation in with the purpose of the international crime reporting in criminal-legal statistics.