



УДК 343.851(477)



Олександр Маркович Бандурка,
доктор юридичних наук, професор, академік
Національної академії правових наук України,
заслужений юрист України, президент
Кримінологічної асоціації України
(Харківський національний університет
внутрішніх справ, Харків)



Олексій Миколайович Литвинов,
доктор юридичних наук, професор, відповідальний
секретар Кримінологічної асоціації України
(Харківський національний університет
внутрішніх справ, Харків)

БОРЬБА ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ В АСПЕКТІ ЇЇ ОРГАНІЗАЦІЇ

Статтю присвячено аналізу організаційних засад боротьби зі злочинністю. Розглянуто цілі, завдання та функції управління боротьбою зі злочинністю, зокрема, планування, координація, контроль та вимірювання ефективності.

Ключові слова: боротьба зі злочинністю, організація, управління, планування, координація, контроль, ефективність.

Постановка проблеми. Боротьба зі злочинністю у широкому розумінні цих слів включає до себе два основних аспекти: кримінально-

правовий, який полягає у виявленні, розкритті, розслідуванні злочинів, притягненні винних осіб до встановленої законом відповідальності; та кримінологічний, який охоплює вивчення злочинності, її причин, вжиття заходів з їх усунення чи нейтралізації.

На сьогодні у кримінологічній літературі разом із цим поняттям використовуються і такі, як “попередження злочинів”, “протидія злочинності”, “контроль за злочинністю”, “вплив на злочинність”. Вважаємо, що усі ці терміни мають право на існування в юридичній літературі. Однак кожен із них за змістом вужчий за термін “боротьба зі злочинністю”.

Передусім наголосимо, що доцільність використання терміна “боротьба зі злочинністю” продиктована цілою низкою обставин: поперше, він місткий, тому що під цим розуміється вплив і на причини злочинності, і на злочинців завдяки правоохоронній діяльності спеціальних державних органів та участі як громадських організацій, так і окремих громадян в охороні правопорядку; по-друге, це термін, яким охоплюються інші вищезгадані поняття. Крім того, визначальним є той факт, термін “боротьба зі злочинністю” (у широкому розумінні) використовується міжнародною спільнотою – Організацією Об’єднаних Націй, коли ця спільнота проводить, наприклад, конгреси по боротьбі зі злочинністю та поводженню із правопорушниками.

З огляду на сказане додамо, що боротьба зі злочинністю представляє собою вид соціальної діяльності, а саме протидію цьому негативно-му явищу, і в цій якості потребує належної організації, що, у свою чергу, є найважливішою умовою її ефективності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Як відомо, питання боротьби зі злочинністю були в центрі уваги багатьох як вітчизняних, так і закордонних науковців. Окремі аспекти, зокрема, вивчали В. С. Батиргарєєва, В. В. Голіна, М. І. Даньшин, О. М. Джу́жа, Б. М. Головкін, А. П. Закалюк, М. Г. Колодяжний, О. Ю. Шостко, С. С. Шрамко та ін. Ця проблема обговорюється на конференціях, круглих столах. Наведене передусім підтверджує важливість, актуальність і необхідність подальшого дослідження.

Враховуючи сказане, **метою** статті є проаналізувати організацію боротьби зі злочинністю як найважливішу умову її ефективності.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж перейти до розгляду теми, визначимося з поняттями. Так, термін “організація” має декілька значень. Одне з них – впорядкування, приведення чого-небудь у порядок. У цьому сенсі він майже повністю співпадає з терміном “управління”, у зв’язку з чим багато авторів використовує їх як рівнозначні, виходячи з того, що управління, управлінський вплив завжди носить організа-

дійний характер. У такому значенні “організація” зустрічається в тексті більшості наших робіт.

Організація як діяльність із впорядкування передбачає, що буде виконуватися низка функцій. До речі, у різних сферах життєдіяльності за своїм характером та кількістю вони можуть не співпадати. Організація боротьби зі злочинністю включає: аналіз злочинності, визначення цілей та пріоритетних завдань, планування заходів по боротьбі зі злочинністю, координацію та оцінку ефективності. Розглянемо кожен елемент окремо.

Аналіз злочинності – це єдність пізнання та оцінки. У процесі пізнання дослідник отримує фактичні дані про злочинність, наче її “фотографію”. Оцінка передбачає співставлення отриманих статистичних даних із низкою інших даних із метою розробки необхідних управлінських рішень.

Слід, однак, пам’ятати, що пізнання та оцінку можна розмежовувати лише в абстракції. Практично ж вони взаємопов’язані. Зміст оцінки, тобто те, з яких позицій буде досліджуватися злочинність (кримінологічних, криміналістичних тощо), обумовлює мету пізнання, його спрямованість, визначає межі. У свою чергу, сама оцінка залежить від результатів пізнання, у тому числі на попередніх його етапах [1, с. 5–6].

Аналіз злочинності може проводитися в масштабах країни, у межах областей, районів, мікрорайонів. Доцільними з практичної точки зору є аналізи: окремих видів злочинів; злочинів, які вчиняються в різних сферах життєдіяльності; злочинів, скоєних неповнолітніми, тощо.

У тісному зв’язку з аналізом злочинності, деякою мірою, його продовженням вважається постановка мети. Вона має важливе значення для будь-якого виду діяльності. Не є винятком у цьому сенсі і боротьба зі злочинністю, яка являє собою різновид соціально-правової діяльності. Значення даного управлінського акту у сфері боротьби зі злочинністю полягає в тому, що правильно сформульовані цілі визначають основні напрямки боротьби із цим явищем, виступають фактором, який мобілізує, служать критерієм оцінки ефективності діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю.

У літературі з управління під метою розуміється той стан системи, якого треба досягти, або результати, які необхідно отримати. При цьому проблеми як такі стани можуть також бути метою [2, с. 161].

Керуючись вищевикладеним, практично доцільним, на наш погляд, виглядає формулювання головної мети боротьби зі злочинністю на сучасному етапі розвитку нашого суспільства. Відомо, що в радянський період головною метою була повна ліквідація злочинності на основі усунення причин та умов, що її породжують.

Виходячи з того, що злочинність – продукт суспільства, наслідок об'єктивно існуючих у ньому суперечностей, виконання такого метазавдання є нереалістичним. Суспільство, яким би досконалим воно не було, змушене терпіти існування злочинності як неминучого зла. Проте воно у змозі контролювати та стримувати злочинність, передбачати її найбільш руйнівні тенденції, а отже, захищати громадян та суспільні інтереси від злочинних посягань. На певних етапах свого розвитку суспільство, наприклад, може ставити своїм завданням скорочення окремих видів злочинів і навіть злочинності в цілому.

У цей час, враховуючи фактичний стан економіки, соціальної, правової та інших сфер життєдіяльності, у яких криються причини та умови злочинності, як головну мету боротьби зі злочинністю обирати повсюдне її скорочення було б неправильно. На сучасному етапі, на наш погляд, головною метою боротьби зі злочинністю в Україні є стабілізація кримінальної ситуації з тим, щоб у недалекому майбутньому добитися скорочення злочинності на всій території держави.

Разом із тим в деяких регіонах нашої країни скорочення окремих видів злочинів і навіть злочинності в цілому може висуватися як практична мета вже сьогодні.

Поруч з поняттям “мета” у сфері боротьби зі злочинністю необхідно використовувати поняття “завдання”, під яким розуміється те, що треба зробити для досягнення цілей. У межах однієї мети може бути сформульовано декілька завдань. Наприклад, для скорочення в регіоні рецидивної злочинності (мета) необхідно вирішити декілька завдань:

- а) покращити роботу з надання допомоги в соціальній адаптації особам, які звільнилися з місць позбавлення волі;
- б) активізувати виховну роботу з раніше судимими особами в місцях проживання й трудових колективах;
- в) посилити попереджувальний вплив адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі.

Особливу роль в організації боротьби зі злочинністю відіграє планування заходів, спрямованих на запобігання злочинам, послаблення й нейтралізацію факторів, що їх зумовлюють. План, і це загальновизнано, є дієвим засобом управління, тому що він дозволяє: а) зосередити зусилля учасників боротьби зі злочинністю на вирішенні пріоритетних завдань; б) забезпечити ефективне використання людських, матеріальних та інших ресурсів; в) скоординувати роботу структурних підрозділів усередині одного правоохоронного органу та забезпечити взаємодію різних органів; г) створити необхідні умови для здійснення контролю і самоконтролю у сфері боротьби зі злочинністю.

Найбільш вдалим досвідом планування боротьби зі злочинністю в Україні є, на наше переконання, “Державна програма боротьби зі злочинністю”, затверджена 25 червня 1993 р. Верховною Радою України. І хоча практична реалізація даної Програми з різних причин не була такою ж успішною, сам факт її розробки заслуговує на позитивну оцінку, тим більше, що це був перший такий досвід у нашій країні, маючи на увазі не лише Україну, а й колишній СРСР. Програма складалася з преамбули і 7 розділів, які містили більше 120 заходів правового, організаційного, економічного, соціального та іншого характеру. Комплексний характер Програми проявляється також у тому, що в боротьбі зі злочинністю вона об’єднує зусилля різних міністерств, відомств та установ.

Важливе значення у розглянутому аспекті мають програми боротьби зі злочинністю, затверджені Президентом України, які, як підтверджує практика, можуть бути предметно-цільовими та загальними.

Предметно-цільові плани охоплюють заходи, які вживаються для попередження окремих видів та груп однорідних злочинів. Прикладом такого виду планування є Указ Президента України «Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки» від 21 жовтня 2011 р. № 1001/2011.

На жаль, нині в Україні пріоритетом є затвердження не програмних документів, а концептуальних (наприклад, Концепція державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю, затверджена Указом Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1000/2011 р, Концепція реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 р., затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 р. № 1209-р тощо). Узагальнюючи викладені в цих та подібних актах положення, можна стверджувати, що метою цих організаційних дій є забезпечення активної наступальної протидії злочинності і послаблення темпів її зростання на основі чітко окреслених пріоритетів послідовного нарощування зусиль держави та суспільства, вдосконалення законодавства, удосконалення засобів та методів впливу на злочинність. Документи передбачають заходи із: а) організаційного та правового забезпечення протидії злочинності; б) захисту життя, здоров’я, честі і гідності особи, майна від злочинних проявів; в) протидії організованій злочинності та корупції; г) зменшення кримінального тиску на економічні відносини; д) мінімізації злочинного впливу на неповнолітніх і молодь; є) попередження наркоманії, пияцтва та алкоголізму; ж) протидії рецидивної злочинності; з) охорони громадського порядку, безпеки дорожнього руху; и) попередження розповсюдження бродяжництва; і) матеріально-технічного і кадрового забезпечення профілактичної роботи.

Із загальнодержавним та регіональним тісно пов'язане так зване відомче планування боротьби зі злочинністю. Мова йде про складання планів роботи по боротьбі зі злочинністю та іншими правопорушеннями працівниками правоохоронними органами. Даний зв'язок проявляється, перш за все, в тому, що ті заходи загальнодержавних та регіональних програм, вжиття яких покладено на правоохоронні органи, повинні віддзеркалюватися у відомчих планах роботи. Проте у відомчих планах мають передбачатися такі заходи, щоб діяльність відповідних органів з їх виконання не виходила за межі компетенції останніх. Змішування компетенції при розробці й вжитті спільних заходів із боротьби зі злочинністю не припустимо.

Разом із тим відомче планування є самостійним видом, оскільки всі правоохоронні органи, що беруть участь у боротьбі зі злочинністю, діють як незалежні одне від одного в організаційному плані відомства. Вони самостійно визначають безпосередніх виконавців; у межах спільних строків здійснення заходів можуть на власний розсуд встановлювати строки окремих операцій тощо. Самостійність відомчого планування визначається також тим, що діяльність правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю провадиться не лише в межах загальнодержавного і регіонального програмування, а й виходить за них. Таким чином, у поточних планах центральних і регіональних органів правопорядку та їх структурних підрозділів має бути відображена значна частина роботи, виконання якої передбачається. Вважаємо, що вдосконалення практики планування є потенційним резервом підвищення ефективності всієї діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю.

Важливою функцією управління боротьбою зі злочинністю є контроль. Будь-який план боротьби зі злочинністю, будь-яке управлінське рішення можуть стати лише папірцем, якщо не буде забезпечено дієвий контроль за їх виконанням.

У теорії управління контроль тлумачиться як система спостереження та перевірки відповідності процесу функціонування об'єкта прийнятним управлінським рішенням – законам, планам, нормам, стандартам, правилам, наказам тощо; виявлення результатів впливу суб'єкта управління на керований об'єкт, відхилень, яких припустилися, від вимог управлінських рішень, від встановлених принципів організації та регулювання [3, с. 240].

Наведене визначення повною мірою придатне і для характеристики функції контролю за процесом боротьби зі злочинністю.

Контроль за станом боротьби зі злочинністю часто ототожнюється з перевіркою, однак перевірка лише складова контролю. Разом із перевірками для забезпечення контролю за станом боротьби зі злочинністю

використовуються статистичні звіти правоохоронних органів щодо виконаної роботи, заслуховування звітів на засіданнях колегій та координаційних нарадах керівників нижчих органів, спецповідомлення та інші форми.

Контроль як функцію управління процесом боротьби зі злочинністю не слід ототожнювати із контролем як засобом запобігання злочинності. Об'єктом контрольно-запобіжної діяльності є, як правило, поведінка осіб, схильних до скоєння правопорушень. Наприклад, адміністративний контроль органів міліції (поліції) за поведінкою осіб, які повернулися із місць позбавлення волі, є дієвим засобом попередження рецидивної злочинності. Об'єктом контролю як функції управління виступає діяльність суб'єктів боротьби зі злочинністю з виконання заходів, передбачених планами і програмами боротьби зі злочинністю, а також заходів, періодичне або систематичне вжиття яких покладено на суб'єктів боротьби зі злочинністю чинним законодавством.

Управлінський контроль у сфері боротьби зі злочинністю може бути підсумковим чи проміжним, суцільним або вибіркоvim, плановим чи неплановим.

Важливу роль в організації боротьби зі злочинністю відіграє координація. У юридичній літературі термін “координація” використовується тоді, коли мова йде про спільну та взаємоузгоджену діяльність різних органів та відомств, які беруть участь у боротьбі зі злочинами та іншими правопорушеннями. Значення координації дій правоохоронних органів полягає в тому, що вона дозволяє об'єднати їх зусилля у боротьбі зі злочинністю і на цій основі досягти кращих результатів із меншими витратами часу й сил. Координація сприяє створенню єдиного фронту боротьби зі злочинами, що є необхідною передумовою успіху в цій справі.

Додамо, що, як правило, розрізняють адміністративно-територіальну та відомчо-галузеву координацію дій суб'єктів боротьби зі злочинністю

Поняттям “адміністративно-територіальна координація” охоплюються: узгоджені дії суб'єктів боротьби зі злочинністю у масштабі всієї країни; спільні дії учасників боротьби зі злочинністю на рівні областей чи району (міста).

У свою чергу, “відомчо-галузєва координація” передбачає спільні або узгоджені дії правоохоронних органів у сфері боротьби зі злочинністю, узгоджені дії: а) суб'єктів попередження правопорушень серед неповнолітніх; б) державних органів і громадських організацій із попередження рецидивної злочинності; в) контролюючих органів із попередження розкрадань державної власності.

Незважаючи на те, що форми і методи координації різні, на практиці із метою об'єднання зусиль по боротьбі зі злочинністю правоохоронні органи застосовують:

- координаційні наради керівників правоохоронних органів;
- спільні виїзди на місця для проведення узгоджених дій, перевірки та надання допомоги місцевим правоохоронним органам;
- спільні аналізи та узагальнення практики боротьби зі злочинністю тощо.

Зрозуміло, потреба в координації зумовлена наявністю спільних цілей та завдань у сфері боротьби зі злочинністю.

Боротьба зі злочинністю, як і будь-яка інша соціальна діяльність, може бути ефективною та неефективною. Про те, що боротьба є ефективною, можна говорити, якщо було досягнуто поставлених цілей, а неефективною, якщо тягне за собою лише витрати матеріальних та інших ресурсів і не приносить очікуваного результату. Тому у практичному плані дуже важливо володіти методикою вимірювання ефективності певної конкретної діяльності по боротьбі зі злочинністю

У науковій літературі ефективність визначається ступенем досягнення необхідного результату, заздалегідь встановленого планом чи правовим досвідом. В економіці ефективною є така діяльність, котра дає максимально можливий за даних умов результат при мінімальних витратах засобів виробництва, сировини тощо.

Стосовно діяльності по боротьбі зі злочинністю ефективними можна вважати такі дії та заходи, вжиття яких уже дало або дасть у майбутньому можливість отримати необхідний результат. Однак при цьому залишається два невирішених питання: що слід розуміти під результатами діяльності по боротьбі зі злочинністю та як вони можуть бути виміряні?

Вважаємо, що відповідь на перше питання у загальному вигляді формулюється наступним чином: результатом діяльності по боротьбі зі злочинністю є фактичне досягнення цілей-завдань, які поставлені суспільством перед державою у цій сфері як у масштабі країни, так і в окремих регіонах, на окремих напрямках тощо.

Таким чином, практична можливість виміряти ефективність діяльності по боротьбі зі злочинністю напряму залежить від того, наскільки правильні, науково обґрунтовані цілі-завдання. До того ж у разі їх завищення неможливо позитивно оцінити роботу учасників боротьби зі злочинністю, і навпаки, при заниженні посередня робота оцінюється як високоефективна.

Вирішення другого питання пов'язане зі створенням системи показників, на основі якої може бути оцінена та або інша діяльність по

боротьбі зі злочинністю. При цьому необхідно пам'ятати, що для оцінки стану боротьби зі злочинністю в цілому та на окремих її напрямках слід мати власний набір показників. Так, система оцінки стану боротьби із насильницькими злочинами проти особи має містити показники, які характеризують розкриття та своєчасність розслідування даних злочинів, їх питому вагу, інтенсивність та інші дані. Для оцінки ефективності боротьби з економічними злочинами переважна більшість названих показників малоприматна, а окремі з них можуть застосовуватися лише зі зворотнім знаком. Наприклад, показник розкриття взагалі не придатний для оцінки боротьби з економічними злочинами, а велика кількість зареєстрованих злочинів є одним із позитивних показників роботи відповідних служб та підрозділів по боротьбі з економічними злочинами. При оцінці боротьби із насильницькими злочинами проти особи високий рівень реєстрації даних злочинів характеризує роботу відповідних органів та служб із негативного боку.

Неоднаковою має бути система оцінки боротьби зі злочинністю і стосовно окремих її видів та підвидів. У боротьбі зі злочинністю беруть участь різні правоохоронні органи, що разом із загальними мають і специфічні завдання, які вирішують притаманними лише їм засобами.

З огляду на сказане вважаємо за доцільне підкреслити, що показники ефективності, котрі різняться за характером, мають відповідати певним вимогам, відпрацьованим теорією та практикою. Основними з них є: достовірність, порівнянність, оптимальність, поєднання кількісних та якісних показників.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Як ми переконалися, боротьба зі злочинністю дійсно є одним із видів соціальної діяльності, одним із основних завдань проведення якої виступає проти дія цьому негативному явищу. Зрозуміло, що вона потребує належної організації, що, у свою чергу, вважається найважливішою умовою її ефективності. Поєднання зусиль держави, в особі правоохоронних органів, і громадянського суспільства дасть очікувані результати. Однак цього буде мало, якщо не координувати і не узгоджувати дії, що передусім зумовлено наявністю спільних цілей та завдань у сфері боротьби зі злочинністю. Таким чином, боротьба зі злочинністю як різновид соціально-правової діяльності полягає в тому, що правильно сформульовані цілі визначають основні напрямки боротьби із цим явищем, виступають фактором, який мобілізує, служать критерієм оцінки ефективності діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю.

Список використаних джерел

1. Методика анализа преступности: методическое пособие / А. И. Долгова, А. А. Растегаев и др. – Москва, 1986. – 118 с.
2. Оптнер С. Л. Системный анализ для решения деловых и промышленных проблем // С. Л. Оптнер: перевод с англ. – Москва: Советское радио, 1967. – 170 с.
3. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом (Опыт системного исследования) / В. Г. Афанасьев. – Изд. 2-е, доп. – Москва : Политиздат, 1973. – 392 с.

Стаття надійшла до редакції 15.10.2015.

Александр Маркович Бандурка,

доктор юридических наук, профессор, академик Национальной академии правовых наук Украины, заслуженный юрист Украины, президент Криминологической ассоциации Украины (Харьковский национальный университет внутренних дел, Харьков, Украина);

Алексей Николаевич Литвинов,

доктор юридических наук, профессор, ответственный секретарь Криминологической ассоциации Украины (Харьковский национальный университет внутренних дел, Харьков, Украина)

БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ В АСПЕКТЕ ЕЁ ОРГАНИЗАЦИИ

Статья посвящена анализу организационных основ борьбы с преступностью. Рассмотрены цели, задачи и функции управления борьбой с преступностью, в том числе планирование, координация, контроль и измерение эффективности.

Ключевые слова: *борьба с преступностью, организация, управление, планирование, координация, контроль, эффективность.*

Oleksandr M. Bandurka,

Doctor of Law, Professor, Academician of the National Academy of Law Sciences of Ukraine, President of the Criminological Association of Ukraine (Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, Ukraine);

Oleksii M. Lytvynov,

Doctor of Law, Professor, executive secretary of the Criminological Association of Ukraine (Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, Ukraine)

CRIME COMBATING WITHIN THE ASPECT OF ITS ORGANIZATION

Combating crime includes two main aspects: criminal and legal, that contains detection, solving, investigating crimes and prosecuting perpetrators to the liability set by the law; and criminological that covers the study of crime, its causes and taking measures for their elimination or neutralization. Combating crime is a kind of social activity and requires organization. Proper organization of combating crime is the essential condition to its effectiveness. Organization of combating crime includes: crime analysis, determining the goals and priorities, planning of measures directed on fighting against crime, co-ordination and assessment of efficiency. Crime analysis is a unity of cognition and assessment. It can be carried out across the country, within regions, districts, neighborhoods. Correctly formulated objectives define the main directions of the fight against crime, act as a factor that mobilizes, serve as criteria for assessment of the effectiveness of law enforcement agencies' activities in combating crime. A special role in organizing the fight against crime belongs to planning of measures directed on the suppression of crimes, weakening and neutralization of the factors that cause them. The object of control as a management function is activity of the subjects of combating crime on the implementation of measures provided by the plans and programs of combating crime as well as measures, periodic or systematic implementation of which is entrusted to the relevant subjects by the current law. Coordination assists to create a single front to combat crime, which is a prerequisite for success. Practical possibility to measure the effectiveness of efforts in combating crime directly depends on the fact how properly objectives and tasks are scientifically grounded in this area, as well as the presence of the system of indicators, on which basis any activity in combating crime can be evaluated. However, for the assessment of the state of combating crime in general and in its some areas we should have own set of indicators.

Key words: combating crime, organization, management, planning, coordination, control, efficiency.