

О.Г. Кальман, професор, зав. сектору;
Г.Ю. Дарнопих, доцент, ст. наук. співробітник;
О.В. Лисодєд, доцент, наук. співробітник;
І.О. Христич, доцент, ст. наук. співробітник;
О.М. Авілова, ст. лаборант відділу
Інститут вивчення проблем
злочинності АПрН України,
м. Харків

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРИКЛАДНІ ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО, МАТЕРІАЛЬНО-ТЕХНІЧНОГО, ФІНАНСОВОГО, ОРГАНІЗАЦІЙНО-КАДРОВОГО, ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ТА ІНШОГО РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ

Створення ефективної системи попередження злочинності в країні, яка б надійно забезпечила захист прав, свобод і законних інтересів людини, суспільства і держави є запорукою прогресивного розвитку українського суспільства в умовах ринкових перетворень. Важливою складовою цього процесу є законодавче, матеріально-технічне і фінансове, організаційно-кадрове, інформаційно-аналітичне та інше ресурсне забезпечення належних умов діяльності правоохоронних органів.

Сьогодні не підлягає сумніву той факт, що існуючий рівень забезпечення попереджувальної діяльності правоохоронних органів України не відповідає ні умовам перехідного суспільства, ні зобов'язанням України перед Парламентською асамблеєю Ради Європи щодо активізації зусиль з протидії злочинності і корупції.

Окремим науковим і прикладним проблемам такого забезпечення попереджувальної діяльності правоохоронних органів України приділялась певна увага у роботах зарубіжних і вітчизняних вчених: А.А. Аслаханова, Д. Албаніза, Р. Андерсона, О.М. Бандурка, Ф. Вільямса, В.О. Мандибури, Дж. Пікареллі, Свенсона Бу, Л. Філліпса, В.І. Шакуна, Л. Шеллі, Т. Шеллінга, А.М. Яковлева та інших.

Науковий пошук у сфері державного регулювання матеріально-технічного і фінансового забезпечення попереджувальної діяльності правоохоронних органів, визначення оптимального рівня такого забезпечення і узгодженні відповідних заходів в цій сфері із завданнями реформування правоохоронних

органів України в цілому здійснювався у працях таких вітчизняних науковців: В.Я. Тація, В.В. Сташиса, В.С. Венедіктова, І.В. Опришко, Л.В. Борець, А.Г. Чубенка, Н.А. Буличевої, І.П. Подмаркової та інших¹.

Роботи вказаних авторів мають суттєве наукове і практичне значення. Але праці більшості науковців не містять комплексного всеохоплюючого наукового аналізу кримінологічного-економічних проблем попереджувальної діяльності правоохоронних органів. У сучасних же умовах трансформаційних змін в системі політичних, економічних відносин, ієрархії соціальних, морально-етичних, і власне, соціальних цінностей дослідження всіх проблем попереджувальної діяльності представляється вкрай актуальним.

Законодавче забезпечення. Ефективна попереджувальна діяльність правоохоронних органів залежить від чітко окреслених правових засад їх діяльності. У зв'язку з цим, поряд із законами, які визначали політичний устрій, економічний та соціальний розвиток незалежної України, Верховною Радою України були прийняті і закони, які регулювали діяльність правоохоронних органів. В першу чергу, це Закон України від 20 грудня 1990 р. № 565-ХІІ “Про міліцію”², від 5 листопада 1991 р. № 1789-ХІІ “Про прокуратуру”³, від 25 березня 1992 р. № 22-29-ХІІ “Про Службу безпеки України”⁴.

Зростання злочинності на початку 90-х років ХХ століття⁵, поява нових чинників, що її детермінують, нових видів зло-

¹ Див.: Тація В.Я. Боротьба зі злочинністю у сфері економічних відносин як вирішальний напрямок діяльності правоохоронних органів // Вісн. прокуратури. – 2002. – № 1. – С. 13-18; Венедіктов В.С. Проблеми реформування системи МВС України: Монографія / В.С. Венедіктов, І.В. Зогуля. – Ужгород: Патент, 2005; Опришко І.В. Актуальні питання управління органами внутрішніх справ за умов реформування правоохоронної системи України // Наук. вісн. Нац. акад. внутр. справ України. – 2001. – № 4. – С. 42-47; Борець Л.В. Правове регулювання відомчого фінансового контролю в системі МВС України: Монографія. – Ірпінь: Нац. акад. ДПС України, 2006; Чубенко А. Особливості фінансування МНС України: погляд на проблему // Право України. – 2005. – № 7. – С. 44-46; Чубенко А.Г. Правові заходи фінансування МВС України: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – К, 2004; Буличева Н. Правова регламентація витратів бюджету як основного джерела фінансування ОВС // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 4. – С. 39-42; Подмаркова І.П. Підвищення соціальної та економічної ефективності правоохоронної діяльності: Наук.-практ. рекомендації. – Донецьк: ДЮІ МВС, 2006.

² Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 4. – Ст.20.

³ Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 53. – Ст.793.

⁴ Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 27. – Ст.

⁵ Злочинність в Україні: Стат. зб. – К.: Держ. ком. статистики, 1998.

чинів і активізація, у зв'язку з цим, боротьби зі злочинністю⁶, реформування і удосконалення структури правоохоронних органів⁷ призвели до прийняття ще низки законодавчих актів. Серед них слід назвати наступні закони: від 18 лютого 1992 р. № 2135-ХІІ “Про оперативно-розшукову діяльність”⁸; від 30 червня 1993 р. № 3341-ХІІ “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”⁹; від 24 січня 1995 р. № 20/95-ВР “Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх”¹⁰; від 15 лютого 1995 р. № 62/95-ВР “Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживання ними”¹¹; від 5 жовтня 1995 р. № 3595-ВР “Про боротьбу з корупцією”¹²; від 5 лютого 1998 р. № 83/98-ВР “Про внесення змін до Закону України “Про державну податкову службу в Україні”¹³ щодо створення податкової міліції; від 22 червня 2000 р. № 1835-ІІІ “Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону”¹⁴; від 22 березня 2001 р. № 2331-ІІІ “Про розвідувальні органи України”¹⁵; від 15 листопада 2001 р. № 789-ІІІ “Про попередження насильства в сім’ї”¹⁶; від 28 листопада 2002 р. № 249-ІV “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом”¹⁷; від 26 грудня 2002 р. № 374-ІV “Про контррозвідувальну діяльність”¹⁸;

⁶ Кримінологія. Особлива частина: Навч. посіб. / За ред. І.М. Даньшина. – Х.: Право, 1999.

⁷ Про Комісію з питань реформування правоохоронних органів: Указ Президента України від 17 січня 2001 р. № 17/2001 // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 3. – Ст.57; Питання Міжвідомчої комісії з питань реформування правоохоронних органів: Указ Президента України від 23 травня 2005 р. № 834/2005 // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 21. – Ст.1131; Про деякі питання впорядкування діяльності консультативно-дорадчих органів при Президенті України: Указ Президента України від 3 травня 2006 р. № 340/2006 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 18. – Ст.1321; Порошенко П. Реформування правоохоронних органів і спецслужб – ключове завдання нової влади // Уряд. кур’єр. – 2005. – № 158. – 20 серп.; Президент України Віктор Ющенко наголошує на потребі глибокого реформування правоохоронних органів // Уряд. кур’єр. – 2006. – № 131. – 18 лип.

⁸ Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 22. – Ст.

⁹ Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 35. – Ст.358.

¹⁰ Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 6. – Ст.35.

¹¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 10. – Ст.62.

¹² Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 34. – Ст.266.

¹³ Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 29. – Ст.190.

¹⁴ Офіц. вісн. України. – 2000. – № 30. – Ст.1248.

¹⁵ Офіц. вісн. України. – 2001. – № 15. – Ст.642.

¹⁶ Офіц. вісн. України. – 2001. – № 51. – Ст.2258.

¹⁷ Офіц. вісн. України. – 2002. – № 50. – Ст.2248.

¹⁸ Офіц. вісн. України. – 2003. – № 4. – Ст.95.

від 20 березня 2003 р. № 639-IV “Про боротьбу з тероризмом”¹⁹; від 23 червня 2005 р. № 2713-IV “Про Державну кримінально-виконавчу службу України”²⁰; від 1 грудня 2005 р. № 3160-IV “Про Службу зовнішньої розвідки України”²¹.

Вказані вище закони визначають правові основи організації і діяльності правоохоронних органів, їх структуру, завдання і повноваження, у тому числі і у сфері протидії злочинності.

Між тим, погіршення криміногенної ситуації в країні призвело і до розуміння необхідності планування заходів протидії злочинності. За період 1990-2005 рр. було прийнято три загальнодержавні програми боротьби зі злочинністю, виконання яких було покладено у більшій частині на правоохоронні органи. Це Державна програма боротьби зі злочинністю, затверджена постановою Верховної Ради України від 25 червня 1993 р. № 3325-XII²²; Комплексна цільова програма боротьби зі злочинністю на 1996-2000 роки, затверджена Указом Президента України від 17 вересня 1996 р. № 837/96*²³ та Комплексна програма профілактики злочинності на 2001-2005 роки, затверджена Указом Президента України від 25 грудня 2000 р. № 1376/2000²⁴.

Враховуючи те, що строк виконання третьої загальнодержавної програми боротьби зі злочинністю вже закінчився, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 березня 2006 р. № 116-р була схвалена Концепція Комплексної програми профілактики правопорушень на 2006-2008 роки²⁵, а постановою від 20 грудня 2006 р. № 1767 була затверджена вже четверта загальнодержавна програма боротьби зі злочинністю – Комплексна програма профілактики правопорушень на 2007-2009 роки²⁶, в якій окреслено головні напрями профілактики злочинності в Україні на вказаний період і які повинні знайти своє детальне відображення у регіональних програмах. Не вдаючись в аналіз заходів, які передбачені Програмою, слід тільки підкреслити, що серед заходів удосконалення нормативно-правової бази з питань правоохоронної діяльності в черговий раз передбачається розроблення проекту Закону

¹⁹ Офіц. вісн. України. – 2003. – № 16. – Ст.697.

²⁰ Офіц. вісн. України. – 2005. – № 29. – Ст.1697.

²¹ Офіц. вісн. України. – 2006. – № 8. – Ст.94.

²² Голос України. – 1993. – № 143. – 30 лип.

²³ Тут і далі по тексту позначка “***” означає, що вказаний документ в офіційних виданнях не публікувався.

²⁴ Офіц. вісн. України. – 2000. – № 52. – Ст.2258.

²⁵ Офіц. вісн. України. – 2006. – № 10. – Ст.636.

²⁶ Офіц. вісн. України. – 2006. – № 51. – Ст.3418.

України “Про профілактику злочинів”. Бажано було б, щоб цей законопроект все ж таки був розроблений з урахуванням досягнень кримінологічної науки²⁷ та нарешті прийнятий.

На виконання цих програмних документів різними органами державної влади було прийнято ще додаткову низку нормативно-правових актів з питань виконання чи, навпаки, невиконання або незадовільного виконання передбачених у них заходів. Як правило, вони містили ще й додаткові заходи, направлені на попередження окремих видів (груп) злочинів, форм злочинності, інших проявів антисоціальної поведінки²⁸.

²⁷ Лысодед А.В. Конституционные основы профилактики преступлений // Материали наук. конф. “Конституція України – основа модернізації держави та суспільства”. 21-22 червня 2001 р., Харків / Упоряд. Ю.М. Грошевий, М.І. Панов. – Х.: Право, 2001. – С.381-382.

²⁸ План заходів реалізації Державної програми боротьби зі злочинністю, затвердженої постановою Верховної Ради України від 25 червня 1993 р.; Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 1 вересня 1993 р. № 683**; Указ Президента України від 21 липня 1994 р. № 396/94 “Про невідкладні заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю” // Уряд. кур’єр. – 1994. – № 114. – 23 лип.; Практичні та організаційні заходи щодо боротьби зі злочинністю на I півріччя 1995 р. та Організаційно-правові заходи щодо створення необхідної законодавчої, інформаційно-аналітичної та наукової бази по боротьбі зі злочинністю на 1995-1996 роки: Затв. розпорядженням Президента України від 10 лютого 1995 р. № 35/95-рп**; Указ Президента України від 5 серпня 1996 р. № 628/96 “Про додаткові заходи щодо зміцнення законності та правопорядку в Україні” // Уряд. кур’єр. – 1996. – № 149-150. – 10 серп.; розпорядження Президента України від 25 лютого 1997 р. № 98/97-рп “Про незадовільний стан виконання заходів щодо боротьби зі злочинністю” // Офіц. вісн. України. – 1997. – № 9. – С.42; постанова Верховної Ради України від 18 листопада 1997р. № 640/97-ВР “Про стан боротьби зі злочинністю та забезпечення законності в державі” // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 6-7. – Ст.25; Указ Президента України від 8 травня 1998 р. № 449/98 “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 24 квітня 1998 р. “Про ефективність функціонування системи запобігання злочинним проявам проти особи і суспільства” // Уряд. кур’єр. – 1998. – № 94-95. – 21 трав.; Указ Президента України від 16 червня 1999 р. № 650/99 “Про додаткові заходи щодо поліпшення діяльності органів внутрішніх справ та громадських формувань з охорони громадського порядку” // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 24. – Ст.1100; постанова Верховної Ради України від 23 березня 2000 р. № 1592-III “Про дотримання правоохоронними органами України конституційних гарантій та законності в забезпеченні прав і свобод людини” // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 15. – Ст.596; Указ Президента України від 18 січня 2001 р. № 20/2001 “Про додаткові заходи щодо запобігання зникненню людей, удосконалення взаємодії правоохоронних та інших органів виконавчої влади у їх розшуку” // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 15. – Ст.596; постанова Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2002 р. № 1120 “Про стан виконання Комплексної програми профілактики злочинності на 2001-2005 роки” **; Програма боротьби з правопорушеннями на транспорті на 2004-2220 роки: Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 26 грудня 2003 р. № 2029 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 52. – Ст.2801; Указ Президента України від 19 липня 2005 р. № 1119/2005 “Про заходи щодо забезпечення особистої безпеки громадян та протидії злочинності” // Уряд. кур’єр. – 2005. – № 135. – 23 лип.

Враховуючи значне розповсюдження корупційних проявів у різних сферах державного життя²⁹ було прийнято і низку документів щодо попередження корупції в Україні³⁰.

²⁹ Корупція – це жахлива реальність сьогодні // Уряд. кур'єр. – 1997. – № 172-173. – 18 верес.; Боротьба з корупцією пролягає через економічну площину: Виступ Президента України Л.Д. Кучми на засіданні Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю 20 листопада 1998 р. // Уряд. кур'єр. – 1998. – № 226-227. – 26 лист.; Держава не буде донором корумпованих хапуг: Виступ Президента України Леоніда Кучми на розширеному засіданні Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю 14 грудня 1999 р. // Уряд. кур'єр. – 1999. – № 236. – 16 груд.; Боротьба з корупцією – життєво необхідна справа: Виступ Президента України Леоніда Кучми на Всеукраїнській нараді з проблем боротьби з організованою злочинністю і корупцією та захисту прав людини // Уряд. кур'єр. – 2004. – № 19. – 31 січ.; Ми каратимемо корупціонерів рішуче і жорстко, без огляду на жодні обставини: З виступу Прем'єр-міністра на засіданні Кабінету Міністрів 22 листопада 2006 р. // Уряд. кур'єр. – 2006. – № 222. – 24 лист.; Від корупції страждає бюджет: З виступу заступника Генерального прокурора Тетяни Корнякової на засіданні Кабінету Міністрів 22 листопада 2006 р. // Уряд. кур'єр. – 2006. – № 223. – 25 лист.

³⁰ Національна програма боротьби з корупцією: Затв. Указом Президента України від 10 квітня 1997 р. № 319/97 // Офіц. вісн. України. – 1997. – № 15. – С.12; постанова Кабінету Міністрів України від 14 липня 1997 р. № 763 “Про хід виконання законів України, рішень Президента України та Кабінету Міністрів України з питань боротьби з корупцією і злочинністю та звіти керівників центральних органів виконавчої влади щодо виконання законів України “Про державну службу” та “Про боротьбу з корупцією” **; постанова Кабінету Міністрів України від 20 березня 1998 р. № 345 “Про стан виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади Закону України “Про боротьбу з корупцією” та Національної програми боротьби з корупцією” та План дій центральних і місцевих органів виконавчої влади на 1998 р., спрямованих на боротьбу з корупцією, затверджений цією постановою // Уряд. кур'єр. – 1998. – № 82-83. – 30 квіт.; Концепція боротьби з корупцією на 1998-2005 роки: Затв. Указом Президента України від 24 квітня 1998 р. № 367/98 // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 17. – Ст.621; постанова Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. № 1220 “Про стан виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади актів законодавства про державну службу та боротьбу з корупцією” // Уряд. кур'єр. – 1998. – № 163-164. – 27 серп.; Програма невідкладних заходів, які спрямовані на боротьбу з корупцією і підлягають здійсненню в 1998 р.: Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. № 1220 // Уряд. кур'єр. – 1998. – № 163-164. – 27 серп.; План заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією, на 1999 р.: Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 10 травня 1999 р. № 799 // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 19. – Ст.832.; План заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією, на 2000 р.: Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 3 липня 2000 р. № 1050 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 27. – Ст.1128; План заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією, на 2001 р.: Затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 травня 2001 р. № 179-р**, План заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією, на 2002 р.: Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 18 березня 2002 р. № 346 **; План заходів щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією на 2003 р.: Затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2003 р. № 270-р // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 21. – Ст.952; Концепція подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності”: Затв. Указом Президента України від 11 вересня 2006 р. № 742/2006 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 37. – Ст.2540.

Збільшення рівня злочинів у сфері економіки³¹ потягло за собою також прийняття низки документів попереджувального характеру³².

Криміналізація у 1998 р. діянь, пов'язаних з торгівлею людьми, і їх зростання³³ обумовило теж прийняття відповідних актів щодо їх попередження³⁴. На сьогоднішній день, відповідно до Концепції Державної програми протидії торгівлі людьми на

³¹ Проблеми боротьби зі злочинністю у сфері економічної діяльності: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. 15-16 груд. 1998 р. – Х.: Харк. Центр вивчення організ. злочинності при Нац. юрид. акад. України, 1999; Злочини у сфері кредитно-фінансової та банківської діяльності: Зб. матеріалів наук.-практ. конф. (Харків) / Редкол.: Борисов В.І. (голов. ред.) та ін. – Х.: ПФ "Поіск", 2002; Відповідальність за злочини у сфері господарської діяльності: Матеріали наук.-практ. конф. / Редкол.: В.В. Сташис (голов. ред.) та ін. – Х.: Вид-во "Кроссруд", 2006.

³² Програма заходів щодо запобігання злочинності у сфері економіки: Затв. розпорядженням Президента України від 10 лютого 1995 р. № 35/95-рп**; постанова Кабінету Міністрів України від 22 січня 1996 р. № 109 "Про хід виконання Програми заходів щодо запобігання злочинності у сфері економіки, затвердженої розпорядженням Президента України від 10 лютого 1995 р. № 35/95-рп" // Уряд. кур'єр. – 1996. – № 30-31. – 15 лют.; Указ Президента України від 31 березня 2000 р. № 552/2000 "Про заходи щодо легалізації фізичними особами доходів, з яких не сплачено податки" // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 14. – Ст.556; Указ Президента України від 16 листопада 2000 р. № 1242/2000 "Про додаткові заходи щодо посилення боротьби з корупцією, іншими протиправними діями в соціально-економічній сфері та забезпечення економного витрачання державних коштів" // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 47. – Ст.2032; Указ Президента України від 25 грудня 2001 р. № 1251/2001 "Про зміцнення фінансової дисципліни та запобігання правопорушенням у бюджетній сфері" // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 52. – Ст.2335; Указ Президента України від 20 березня 2001 р. № 183/2001 "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 січня 2001 р. "Про заходи щодо детінізації економіки" та Основні засади детінізації грошового обігу, затверджені цим Указом" // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 12. – Ст.486; Заходи щодо детінізації економіки України на 2002-2004 роки: Затв. Указом Президента України від 5 березня 2002 р. № 216/2002 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 10. – Ст.470; Указ Президента України від 18 листопада 2005 р. № 1615/2005 "Про першочергові заходи щодо детінізації економіки та протидії корупції" // Уряд. кур'єр. – 2005. – № 222. – 22 лист.; постанова Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2006 р. № 1673 "Про стан фінансово-бюджетної дисципліни, заходи щодо посилення боротьби з корупцією та контролю за використанням державного майна і фінансових ресурсів" // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 49. – Ст.3257.

³³ Лысодед А.В. Актуальные криминологические проблемы преступлений против свободы, чести и достоинства личности // Пробл. законности: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. – Вип. 81. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2006. – С.127-136.

³⁴ Програма запобігання торгівлі жінками та дітьми: Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 25 вересня 1999 р. № 1768 // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 39. – Ст.1947; Комплексна програма протидії торгівлі людьми на 2002-2005 роки: Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 5 червня 2002 р. № 766 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 23. – Ст.1123;

2006-2010 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2006 р. № 188-р³⁵, розробляється чергова державна програма з цього питання.

На виконання міжнародних зобов'язань України у сфері боротьби з легалізацією доходів, одержаних злочинним шляхом, і тероризмом було прийнято низку нормативних актів³⁶.

У сфері боротьби з наркотичною злочинністю постановою Кабінету Міністрів України від 4 червня 2003 р. № 877 додатко-

³⁵ Офіц. вісн. України. – 2006. – № 14. – Ст. 1020.

³⁶ Указ Президента України від 22 червня 2000 р. № 813/2000 "Про додаткові заходи щодо посилення боротьби з приховуванням неоподаткованих доходів, а також відмиванням доходів, одержаних незаконним шляхом" // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 25. – Ст. 1043; Указ Президента України від 19 липня 2001 р. № 532/2001 "Про додаткові заходи щодо боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом" // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 29. – Ст. 1306; Програма реалізації положень Варшавської конференції щодо спільної боротьби проти тероризму: Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2001 р. № 1694 // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 51. – Ст. 2299; постанова Кабінету Міністрів України і Національного банку України від 28 серпня 2001 р. № 1124 "Про Сорок рекомендацій Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF)" // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 35. – Ст. 1630; постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2001 р. № 1800 "Про заходи щодо виконання резолюції Ради Безпеки ООН від 28 вересня 2001 р. № 1373" // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 1. – Ст. 20; Указ Президента України від 10 грудня 2001 р. № 1199/2001 "Про заходи щодо запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом" // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 50. – Ст. 2230; Програма протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, на 2002 р.: затв. постановою Кабінету Міністрів України і Національного банку України від 15 травня 2002 р. № 676 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 21. – Ст. 1044; Програма протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, на 2003 р.: Затв. постановою Кабінету Міністрів України і Національного банку України від 29 січня 2003 р. № 140 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 5. – Ст. 182; Програма протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, на 2004 р.: Затв. постановою Кабінету Міністрів України і Національного банку України від 16 січня 2004 р. № 45 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 2. – Ст. 60; Указ Президента України від 22 липня 2003 р. № 740/2003 "Про заходи щодо розвитку системи протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму" // Уряд. кур'єр. – 2003. – № 135. – 24 лип.; План заходів із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму на 2005 р.: Затв. постановою Кабінету Міністрів України і Національного банку України від 10 серпня 2005 р. № 736 // 36. уряд. нормат. актів України. – 2005. – № 38; План заходів із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму на 2006 р.: Затв. постановою Кабінету Міністрів України і Національного банку України від 18 березня 2006 р. № 359 // 36. уряд. нормат. актів України. – 2006. – № 16. – Ст. 385; Концепція розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму на 2005-2010 роки: Схв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2005 р. № 315-р // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 32. – Ст. 1951.

во була затверджена Програма реалізації державної політики у сфері боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів на 2003-2010 роки³⁷.

У процесі дослідження нами проведено опитування працівників правоохоронних органів щодо ефективності законодавчої бази з попередження злочинності. На питання “Чи задоволені працівники правоохоронних органів законодавчою базою для своєї діяльності?”, лише 24,2% працівників органів внутрішніх справ дали ствердну відповідь, а більша частина – 75,8% – чинною законодавчою системою не задоволена. Серед причин такого незадоволення були названі 27 чинників. Найбільш питому вагу склали: недосконалість законодавчої бази – 13,3%; протиріччя у галузях законодавства – 11,3%; відірваність від реалій життя – 3,7%; відсутність системності – 7,6%; невідповідність положень КПК України практиці боротьби зі злочинністю – 9,4%, інші причини – 54,7%. Серед опитуваних працівників прокуратури 64,8% дали ствердну відповідь, а 35,2% – чинною законодавчою системою незадоволені. Серед причин такого незадоволення були названі 11 чинників. Найбільшу питому вагу склали: недосконалість законодавчої бази – 16,0%; протиріччя у галузях законодавства – 12,0%; низький рівень систематизації законодавства – 8,0%; невідповідність положень КК України та КПК України вимогам часу – 8,0%, відсутність оперативного офіційного комп’ютерного забезпечення законодавчої бази – 8,0%; інші причини – 48,0%. За результатами опитування громадської думки, проведеного Центром політичних і економічних досліджень ім. Разумкова, у квітні 2005 р. процент повної підтримки діяльності міліції громадянами складав 20,3%, в серпні – 14,5%, незадовольняла її робота 31,2%³⁸.

Таким чином результати опитування дають підстави зробити досить невтішний висновок, що незважаючи на таке потужне законодавче забезпечення попереджувальної діяльності правоохоронних органів, значна частина працівників правоохоронних органів ним не задоволені.

Результати проведеного дослідження законодавчого забезпечення проблем протидії злочинності дають підстави зробити наступні висновки:

³⁷ Офіц. вісн. України. – 2003. – № 24. – Ст. 1133.

³⁸ Газета 2000. – 2005. – 4 лист.

1) недостатня концептуальна забезпеченість стратегічних і тактичних аспектів протидії злочинності призводить до системних прорахунків, протиріч між окремими елементами програмних документів;

2) мало якій програмі протидії злочинності передувало прогнозне забезпечення розвитку криміногенної ситуації. Ні Державна програма боротьби зі злочинністю від 25 червня 1993 р., ні Комплексна цільова програма боротьби зі злочинністю на 1996 – 2000 роки від 17 вересня 1996 р., ні Комплексна програма профілактики злочинності на 2001–2005 роки від 25 грудня 2000 р., не були забезпечені прогнозними оцінками, що і стало однією з причин їх невиконання;

3) неадекватність професійного складу розробників комплексному характеру програм протидії злочинності. Для розробки проектів включають недостатньо спеціалістів в галузі економіки, бухгалтерського обліку, комп'ютерної техніки і технології інших наук. Переважно до складання проектів програм залучаються представники правоохоронних і контролюючих органів, що призводить до переважної “міліцейської” орієнтації цих програм і не забезпечує відповідного наукового обґрунтування їх рівня і змісту;

4) низька ресурсна забезпеченість розробки проектів програм протидії злочинності. Розробка майже всіх проектів програм не супроводжувалася додатковою оплатою і технічним забезпеченням праці розробників. Такі розробки проводяться, як правило, за рахунок бюджетних коштів тих органів, в яких працюють розробники проектів, інакше кажучи, виключно за заробітну плату, яку вони отримують у цих органах. Все це призводить до суттєвого зниження якості і рівня запропонованих проектів;

5) порушується і принцип демократизму у сфері протидії злочинності. Попередній публікації і обговорення з населенням не піддавався не один із проектів. Не обговорювалися у суспільстві і не публікувалися результати виконання прийнятих програм;

6) порушуються, як правило, строки прийняття і введення в дію програм протидії злочинності. Фактично всі вони були прийняті і введені в дію після початку програмного періоду;

7) програми протидії злочинності (і певні розділи комплексних програм) недостатньо орієнтовані на профілактику злочинів у певних галузях економіки і виділення пріоритетних напрямків цієї профілактики;

8) досить часто некоректно визначається мета цієї боротьби. Всупереч кримінологічній реальності сьогодення ставляться цілі і завдання: ліквідація злочинності, корупції, організованої злочинності, встановлення контролю над діяльністю організованих злочинних груп, усунення причин і умов злочинності;

9) невинуватена і вибірковість аналізу стану злочинності у сфері економіки і окремих її видів. У більшості програм взагалі відсутній елементарний аналіз стану злочинності в сфері економіки, рівня їх латентності;

10) викликає зауваження і необґрунтовано висока питома вага заходів, орієнтованих переважно на підвищення кримінально-правового впливу на злочинність і окремі її види у загальній кількості заходів протидії злочинності;

11) слід визначити і дефіцит заходів виховного і ідеологічного впливу, спрямованих на попередження злочинів. А де вони і є, вони носять переважно формальний характер;

12) низький рівень диференціації заходів протидії стосовно різних видів злочинів у сфері економіки. Переважно вони стосуються від 4-ох до 14-ти видів злочинів у сфері економіки. В той час як за новим КК України (2001 р.) до таких злочинів може бути віднесено більше 50, а за даними статистичного обліку МВС – більше 70. Така вибірковість і одночасно надмірна узагальненість заходів не може бути признана задовільною, оскільки обмежує можливості профілактики таких злочинів;

13) недостатньо приділяється уваги і розробці заходів, які б забезпечували необхідний рівень взаємодії державних і недержавних суб'єктів протидії злочинності. У більшості програм такі заходи взагалі не передбачувалися;

14) недостатньо передбачається і заходів, спрямованих на забезпечення підготовки спеціалістів у сфері попередження нових видів злочинів, у тому числі з використанням комп'ютерної техніки і технологій;

15) невизначеність фінансового забезпечення конкретних заходів протидії злочинності, розмірів і джерел фінансування призводить до того, що більша частина запланованих заходів фактично не може бути реалізованою. Така практика робить неможливим ефективний контроль за реалізацією програмних заходів;

16) недоліки в реалізації запланованих заходів стосуються наступного: невизначеність координуючого органу по кожному із пунктів програми, механізму контролю за ходом їх реаліза-

ції і коректування в процесі реалізації, незалежної експертної оцінки ефективності реалізації програмних заходів, соціально-го контролю з боку громадськості.

Усі ці недоліки обумовлені, на нашу думку, слабким методологічним інформаційно-аналітичним забезпеченням планових розробок і недотриманням основних принципів планування попереджувальної діяльності. До них варто віднести: реальність, конкретність, обґрунтованість, економічну доцільність, радикальність і ретельність, комплексний підхід і диференціацію, науковість, залучення до реалізації програмних заходів широкого кола громадських організацій, засобів масової інформації.

Матеріально-технічне і фінансове забезпечення. Загальновідомо, що матеріально-технічне та фінансове забезпечення попереджувальної діяльності – основна умова підвищення ефективності роботи правоохоронних органів у цьому напрямку. Із усіх правоохоронних органів України у сфері протидії злочинності найбільш широке коло завдань покладається на підрозділи системи МВС. Виконання життєво важливих для країни завдань попередження злочинності структурами МВС неможливо уявити без потужної матеріально-технічної бази, без впровадження сучасних технологій в роботу, залучення на службу висококваліфікованих фахівців і т. ін.

Повноцінне фінансове і матеріально-технічне забезпечення діяльності правоохоронних органів з боку держави є, по-перше, основою їх існування, а, по-друге, в сучасних умовах – головною запорукою успішного здійснення завдань щодо попередження злочинності.

Потреба в оптимізації сфери фінансового і матеріально-технічного забезпечення попереджувальної діяльності правоохоронних органів обумовлена подальшою криміналізацією суспільства, необхідністю розробки стратегічних напрямків діяльності правоохоронних органів, пошуком нових підходів до організації та здійснення заходів щодо протидії злочинності.

Сучасне ставлення до зазначених проблем не є однозначним. Аналіз наукових досліджень з цих питань дозволяє зробити висновок про те, що основні шляхи вдосконалення механізмів фінансування структурних підрозділів кримінальної юстиції необхідно досліджувати в двох принципових напрямках. По-перше, це обґрунтування пропорційного розподілу коштів державного та місцевих бюджетів для фінансування системи правоохорон-

них органів залежно від їх специфіки і структури, а також рівня та обсягу покладених на них завдань. По-друге – це розвиток правової бази та механізмів самофінансування окремих підрозділів правоохоронної системи³⁹.

У зв'язку з цим важливе значення має програмно-цільовий метод планування бюджетних витрат на попереджувальну діяльність, який передбачає наявність обґрунтованої програми заходів, узгодженої із прогнозами розвитку криміногенної ситуації, з урахуванням цільових техніко-економічних, соціально-економічних, фінансових та інших норм і нормативів для реалізації цих заходів, спрямованих на досягнення певних результатів. Вагомим додатковим джерелом фінансових надходжень за умов обмеженості бюджетного фінансування правоохоронних органів може бути їх позабюджетна діяльність.

Аналізуючи стан фінансування органів внутрішніх справ за останні роки, спостерігаємо таку картину. Державним бюджетом України на 2002 р. для утримання системи МВС України було передбачено 1690,0 млн. грн., що лише на 32,9% забезпечувало нормативну потребу, у тому числі 1231,1 млн. грн. – видатки на оплату праці, що становило 68% від потреби⁴⁰. Тому, протягом 2002 р. фінансово-економічна діяльність МВС України була спрямована на забезпечення в грошових коштах, насамперед, першочергових потреб підпорядкованих органів та підрозділів внутрішніх справ. Із запланованих 1690,0 млн. грн. фактично отримано 1530,6 млн. грн., що становить 90,6%. У повному обсязі профінансовано тільки заплановані видатки на оплату праці в сумі 1231,1 млн. грн. і трансфертні виплати – 30,1 млн. грн.

У 2003 р. державним бюджетом України для утримання МВС України було передбачено 1766,4 млн. грн., у тому числі на оплату праці – 1360,2 млн. грн., що відповідно лише на 26% та 63% забезпечувало потребу.

У бюджеті МВС 2004 р. граничні обсяги видатків становили 2053,9 млн. грн., в тому числі на оплату праці 1471,8 млн. грн., що відповідно лише на 29% та 64% забезпечувало потребу. Дефіцит коштів складає 5186,3 млн. грн. При цьому збільшення у порівнянні з 2003 роком було заплановано на 47,5 млн. грн.,

³⁹ Див., напр.: Зайцев М.Ю. Правові питання фінансування органів внутрішніх справ в умовах ринкової економіки: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – К., 2006. – С. 14-15.

⁴⁰ Тут і далі – дані Департаменту фінансово-ресурсного забезпечення МВС України // www.centrmia.gov.ua

або на 2,6%. Видатки на утримання органів внутрішніх справ у бюджеті 2006 р. зросли на 16% і склали 4,4 млрд. грн.

Згідно із Законом України «Про Державний бюджет України на 2007 р.» на 2007 р. заплановано, що ціна влади складе 10,3% бюджету, близько 16 млрд. грн. З них суди мають отримати – 1653,5 млн. грн., прокуратура – 715,3 млн. грн., СБУ – 1539,1 млн. грн., податкова – 3381,3 млн. грн., міліція – 5584,7 млн. грн. Таким чином, на правоохоронні органи буде витрачено у 2007 р. в цілому 12 млрд. 873,9 млн. грн.

Більша частина витрат припадає безпосередньо на систему МВС – 64,2% витрат від суми утримання правоохоронної системи в цілому і 3,1% від загальної суми витрат бюджету. Це на 16,4% більше, ніж було заплановано на фінансування МВС у 2006 р.⁴¹

За даними Департаменту фінансово-ресурсного забезпечення МВС України, кошти для утримання системи МВС становили у 2006 р. 26% від потреби, в тому числі на оплату праці – 65% від потреби⁴².

Видатки на утримання МВС у 2005 р. недофінансовано з Держбюджету на 1,3 млн. грн. Як і в попередні роки, практично не передбачалося асигнування на придбання засобів індивідуального захисту особового складу, озброєння, засобів зв'язку, технічного оснащення криміналістичних лабораторій. На теперішній час забезпеченість ОВС засобами зв'язку в середньому становить 54,1%. Більшість з них вже відпрацювала свій ресурс і підлягає списанню. Для придбання засобів зв'язку та спецтехніки у 2005 р. витрачено 10,6 млн. грн., що забезпечує потребу лише на 5,3%.

Забезпеченість підрозділів МВС матеріально-технічними ресурсами не відповідає нормативним і практичним вимогам, не зважаючи на виділення фондом Держбюджету на ці заходи у 2007 р. 518 млн. грн. За розрахунками спеціалістівДФРЗ МВС України, оснащеність засобами індивідуального бронезахисту складає лише 38%, засобами зв'язку – 54%, транспортом – 72,2%. Майже 46% засобів зв'язку та 23% автотранспорту застаріли і потребують списання.

У цих умовах актуальним є питання жорсткої економії коштів, раціонального і пріоритетного використання грошових та матеріальних ресурсів, а також прийняття і виконання регіональних програм матеріально-технічного та фінансового

⁴¹ За даними // [http // www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)

⁴² Тут і далі – дані ДФРЗ МВС України // www.centrmia.gov.ua

забезпечення правоохоронних органів. З метою заощадження бюджетних коштів у 2004-2005 рр. розширення основних видів ресурсів проводилося на конкурсній основі, що дозволило знизити закупівельні ціни порівняно із ринковими. Умовний економічний ефект, досягнутий завдяки проведенню понад 200 конкурсів (тендерів), становив 45 млн. грн.⁴³

Досить багато науковців пропонують у світі вирішення цих проблем проаналізувати можливості позабюджетної діяльності правоохоронних органів.

Стосовно органів внутрішніх справ, деякі фахівці прямо вказують на недоцільність абсолютної заборони на заняття працівниками ОВС будь-якими видами підприємницької діяльності (індивідуальною трудовою діяльністю) у вільний від роботи час і в порядку, визначеному законодавством. Аргументом на користь цього служить той факт, що при бажанні будь-який вид підприємницької діяльності можна підвести під дозволену законом творчу, наукову або викладацьку діяльність, оскільки бачення у будь-якій діяльності елементів творчості, наукового дослідження або навчання є суб'єктивним і доволі умовним⁴⁴.

На нашу думку, з таким висновком повністю і беззаперечно погодитися не можна. По-перше, специфіка роботи ОВС передбачає встановлене всім майже столітнім досвідом їх існування певне «неформальне» взаємопідпорядкування окремих служб і підрозділів відносно їх завдань і функцій, суспільної значущості, яка ніяк не може бути пов'язана із можливістю певної структури заробляти гроші. Наприклад, ні для кого не секрет, що на карний розшук завжди якоюсь мірою працювали всі служби і у внутрішній ієрархії він був на перших позиціях. А у часи, коли МВС очолював Ю.Ф. Кравченко, розквіт інтенсивного «самофінансування» автоматично зробив «головними» фінансові та господарські структури МВС, що це могло не позначитися на ефективності роботи всієї системи МВС.

Основний упор було зроблено на формування спецфонду, тобто грошових надходжень за рахунок платних послуг, що надаються системою МВС. В такій ситуації «лідером» стала ДАІ (пізніше ДАІ-ДПС), яка заробляє приблизно 400 млн. грн. на

⁴³ Див.: Подмаркова І.П. Зазнач. праця, С. 16.

⁴⁴ Мельник К.Ю. Соціально-правовий захист працівників внутрішніх справ (проблеми, теорії практики): Автореф. дис... канд. юрид. наук / Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2002. – С. 12-13.

рік.⁴⁵ Набагато менше дістається навчальним закладам, експертно-криміналістичним службам, дозвільним системам, будинкам відпочинку, медичним закладам. І ціни на їх послуги будуть зростати, оскільки у міліції немає інших джерел поповнення свого бюджету. На низовому рівні райвідділи заробляють гроші у вільний від служби час охороною комерційних об'єктів. За свідченням міністра внутрішніх справ В.П. Цушко, річний оборот комерційних підприємств, створених при МВС, сягає близько 2 млрд. грн.⁴⁶

В той же час численні соціологічні опитування свідчать про постійне падіння довіри населення до правоохоронних органів. Різною мірою не підтримують діяльність ОВД 31,5% респондентів, прокуратури – 28,5%⁴⁷. Отже, поки що «госпрозрахунок» ОВС, можливо, поліпшує їх існування, але ніяк не поліпшує ефективності їх діяльності.

По-друге, можна погодитися з тими спеціалістами, які доводять одну важливу закономірність. Якщо правоохоронна структура винаначально орієнтована на «самофінансування» (навіть часткове) – вона так або інакше приречена на корупцію. Її форми можуть бути різноманітними, оскільки, скажімо, співробітник ОВС може опікати як поодинокий кіоск, так і фінансово-промислову групу. І при цьому формально не брати ніяких хабарів, за умов знаходження в структурі, яку він курирує, його родичів або знайомих.

Треба зазначити, що питання позабюджетної діяльності працівників кримінальної юстиції не стоїть так однозначно: дозволити чи заборонити? Справа в тому, що розбудова в Україні соціально орієнтованої ринкової економіки, реформа фінансової і бюджетної системи об'єктивно зумовили потребу розвитку позабюджетної діяльності бюджетних установ, в тому числі надання органами виконавчої влади державних послуг. Тому доцільно прислухатися до тих науковців, які пропонують нові підходи до державного регулювання цих проблем.

Дійсно, необхідне чітке розмежування функцій та повноважень учасників фінансових правовідносин позабюджетної діяльності ОВС, зведення їх в єдиний процес та єдину систему взаємостосунків. Причому методологія формування фінансових правовідносин має ґрунтуватися на чіткому упорядкуванні

⁴⁵ Зеркало недели. – 2006. – № 38. – С. 6.

⁴⁶ Время. – 2007. – № 48. – С. 2

⁴⁷ Зеркало недели. – 2005. – 12 марта. – С. 2.

матеріальних норм (де реалізуються повноваження щодо отримання коштів спеціального фонду та їх використання) та процесуальних норм (в яких реалізуються повноваження щодо планування, затвердження, виконання та звітності по кошторисах кожної окремої установи ОВС в частині спеціального фонду)⁴⁸.

Для отримання максимальної ефективності від позабюджетної діяльності ОВС фахівці пропонують різноманітні правові заходи, які можна систематизувати таким чином: прийняття правовстановлюючих документів щодо переліку послуг, встановлених критеріїв їх вираження та розподілу послуг державного та місцевого рівнів; запровадження жорсткого державного регулювання тарифів на платні послуги; визначення порядку спрямування залучених в результаті надання платних послуг коштів; визначення юридичної форми встановлення прав та обов'язків замовників та виконавців платних державних послуг; розробки рекомендацій, конкретних механізмів, системи оцінок, нормативів, які могли б використовуватись контролюючими органами для аналізу якості платних послуг.

Ефективне використання місцевих бюджетів для забезпечення потреб місцевої міліції довгий час штучно гальмувалося законодавчою гілкою влади. Закон «Про міліцію» в редакції від 20 грудня 1990 р. передбачав можливість залучення коштів місцевих бюджетів для фінансування ОВС. Те саме передбачалося Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. В результаті після 1998 р. значна частина співпрацівників МВС перейшла із держбюджетного фінансування на місцевобюджетне. Позитивні наробки нової системи фінансування підтвердив і Указ Президента «Про створення місцевої міліції» від 22 січня 2001 р. Згідно його положенням місцевобюджетна міліція не тільки змінила назву на «місцеву», а й набула децю іншого юридичного статусу (посилювався вплив місцевих рад). Але основний принцип її діяльності залишався незмінним: фінансування здійснюють регіони, а оперативне керівництво – центр в особі МВС або підлеглих йому органів на місцях.

На жаль, цей процес тривав недовго, і згодом Бюджетний кодекс України, прийнятий 21 червня 2001 р., в ст. 85 заборонив місцевим радам фінансувати витрати на правоохоронну діяльність, тобто, утримувати за власний рахунок підрозділи місцевої міліції.

⁴⁸ Буличева Н.А. Правові засади позабюджетної діяльності ОВС: Автореф. дис... канд. юрид. наук // Нац. акад. внутр. справ України – К., 2004. – С. 9-10.

4 березня 2004 р. Верховна Рада України приймає зміни і доповнення до законів «Про міліцію», «Про місцеве самоврядування», а також в Бюджетний кодекс, статті 89-91 якого тепер дозволяють регіонам фінансувати місцеву міліцію. Але вже в грудні 2004 р., розглядаючи законопроект про держбюджет на 2005р., парламент призупиняє дію березневого закону Законом за № 2285-IV від 23 грудня 2004 р. Рік поспіль так само призупинено закон про місцеву міліцію на 2006 р., а ще через рік. – і на 2007 р. Таким чином, проблема залишається не вирішеною.

Міністерство внутрішніх справ не має власних фінансових ресурсів для самостійного вирішення питання матеріально-технічного забезпечення. Фінансування видатків на придбання озброєння, спецтехніки та автотранспорту для МВС України в 1998 р. склало 5,0% від потреби, у 1999 – 1,7%, у 2000 – 5,7%, у 2002 – 4,8%, у 2003 – 6,0%, у 2007 – 5,0%. Технічні засоби практично не оновлюються, їх переважна більшість морально та фізично застаріла, перевищені всі допустимі строки їх експлуатації.

Складним залишається становище в питанні забезпечення ОВС автомобільною технікою. Із штатної належності 22 634 одиниці фактична укомплектованість складає 65,9%. З наявних транспортних засобів підлягає списанню 5390 одиниць. Транспортні засоби, які знаходяться в експлуатації понад 7 років, складають 10 319 одиниць (55% від наявного транспорту), а 3980 одиниць (21%) не експлуатується протягом тривалого часу внаслідок незадовільного технічного стану. Забезпеченість ОВС засобами зв'язку в середньому складає 65%, причому більшість із них вже відпрацювала встановлений ресурс і підлягає списанню. На придбання засобів зв'язку та спецтехніки є можливість передбачити лише 1,5% від потреби.

Мінімальна додаткова потреба в коштах на придбання спеціальних автомобілів, озброєння, засобів активної оборони та захисту особового складу, технічного оснащення криміналістичних лабораторій тільки у 2004 р. складала 520 млн. грн.

Протягом останніх 5 років забезпеченість ОВС боєприпасами постійно знижувалась. При щорічній потребі патронів на бойову підготовку в кількості 39,5 млн. шт. у поточному році. планується закупити лише 4,7 млн. шт., або близько 10% від нормативної потреби.

Таким чином, на сьогодні, на жаль, зберігається стійка тенденція хронічного недофінансування правоохоронних органів

із держбюджету. Тому законами України “Про міліцію” від 20 грудня 1990 р., “Про внутрішні війська МВС України” від 26 березня 1992 р. передбачаються і інші джерела фінансування системи МВС: частка виручки від реалізації конфіскованих правоохоронними органами матеріальних цінностей, а також валютних цінностей і коштів у національній валюті, отриманих в результаті господарської діяльності та за надані послуги; кошти, отримані за видачу ліцензій; кошти, що надходять на підставі договорів від промислових та інших об’єктів; пожертвування юридичних осіб, громадян та ін.

До того ж отримання і використання позабюджетних коштів органами МВС регламентується лише на підзаконному рівні – переважно наказами міністра внутрішніх справ, розпорядженнями, вказівками, рішеннями колегії МВС, відомчими інструкціями тощо. Але, як свідчить практика, ці допоміжні заходи не вирішують проблеми, і теперішнє матеріально-фінансове забезпечення системи МВС з урахуванням всіх джерел не дозволяє її працівникам ефективно виконувати свої службові обов’язки.

Що стосується судової гілки влади, то у 2002 р. суди були недофінансовані на 46,5%, у 2003 р. – на функціонування судової системи з бюджету було виділено менше половини від необхідної суми; у 2004 р. на діяльність судів виділено 47% коштів від потреби; у 2005 р. – 42% коштів від потреби⁴⁹. У 2006 р. фінансування судової влади збільшилось порівняно із 2005 р. лише на 43%⁵⁰. Бюджетом на 2007 р. на фінансування судової влади виділяється близько 630 млн. грн.⁵¹ а за підрахунками Державної судової адміністрації, лише на виконання Державної програми забезпечення судів належними приміщеннями на 2006-2010 рр. щорічно повинно виділятися 400 млн. грн.⁵² Практика неналежного фінансування судів призвела до того, що половина судових рішень не виконуються, а рейтинг корумпованості судів, за даними «Українського демократичного кола», складає 3,52 за п’ятибальною шкалою⁵³. Серед населення 40-60% не довіряє судам⁵⁴.

⁴⁹ Пилипчик Л.П. Належне фінансування судової влади як одна з гарантій самостійності судів і незалежності суддів // Вісник Верховного Суду України. – 2005. – № 1. – С. 6.

⁵⁰ Зеркало недели. – 2006. – № 51. – С. 7.

⁵¹ За даними: www.rada.gov.ua

⁵² Зеркало недели. – 2006. – № 25. – С. 6.

⁵³ Зеркало недели. – 2005. – 5 ноября. – С. 6.

⁵⁴ Зеркало недели. – 2006. – № 25. – С. 6.

За результатами нашого дослідження 90,1% опитаних робітників органів внутрішніх справ заявили, що умовами матеріально-технічного забезпечення своєї роботи вони незадоволені. Були названі 18 чинників, які викликають таке незадоволення, і серед них найбільшу питому вагу склали умови технічного забезпечення – 64,5% і низький рівень фінансування – 31,2% і 4,3% респондентів заявили, що усе вкрай погано. Серед робітників прокуратури 44,1% опитаних заявили, що умовами матеріально-технічного забезпечення своєї роботи вони незадоволені. Були названі основні 4 чинники, які викликають таке незадоволення, і серед них найбільшу питому вагу склали умови технічного забезпечення (відсутність оргтехніки, транспорту) – 62,5%, низький рівень фінансування – 31,3% і 6,2% респондентів заявили, що усе вкрай погано, тому що повністю відсутнє матеріально-технічне фінансування.

Недоліки економічного забезпечення діяльності правоохоронних органів добре відомі і громадськості. Соціологічною службою аналітичного центру Разумкова у квітні 2004 р. було проведене опитування понад 2000 респондентів віком від 18 років в усіх регіонах України. На запитання “Чи створені державою належні умови для діяльності правоохоронних органів?” відповіли: “так” – 23,4%, “ні” – 61,4%, вагалися з відповіддю – 15,2%.

Таким чином, результати аналізу матеріально-технічного і фінансового забезпечення діяльності правоохоронних органів з попередження злочинності дає підстави зробити висновок, що воно знаходиться на досить низькому рівні і, безумовно, впливає на ефективність діяльності правоохоронної системи у цьому напрямку. Наведені дані, на нашу думку, свідчать про те, що рівень матеріально-технічного і фінансового забезпечення можуть суттєво впливати на вирішення завдань попередження злочинності.

На нашу думку, потрібен значно ширший науковий підхід до вивчення зазначених проблем. Одні лише пошуки додаткових джерел чи оптимальних схем фінансово-грошового забезпечення не можуть дати бажаних результатів. Комплексне дослідження матеріально-технічного і фінансового забезпечення повинно включати такі напрямки: вивчення особливостей правового регулювання; визначення ролі і місця суб'єктів правоохоронних органів в процесі формування, розподілу і використання коштів грошових фондів; аналіз змісту і напрямків фінансового планування, фінансового контролю і фінансової відповідальності.

ті як елементів системи організації фінансових відносин в сфері правоохоронної діяльності; дослідження механізму залучення і реалізації коштів, отриманих від комерційної діяльності у сфері попередження злочинності.

Впродовж 15 років незалежності гроші із державного бюджету видавалися тільки на заробітну платню, оплату електроенергії, води і опалення. Що стосується інших витрат – транспорт, зв'язок, оргтехніка, реалізації програмних заходів з попередження злочинності – то спостерігається хронічне недофінансування.

Організаційно-кадрове забезпечення. Чисельність атестованих працівників міліції за 15 років (з 1990р. по 2005 р.) зроста із 115 до 190 тис.⁵⁵ А загальна кількість працівників в органах внутрішніх справ у 1996 р. склала 596,3 тис., у 2000 р. – 408,2 тис.⁵⁶, у 2006 р. – майже 350 тис.

Проведеною у 2003 р. робочою атестацією міліціонерів 2000 працівників органів внутрішніх справ визнано такими, що не відповідають займаній посаді. З них 496 працівників переведено на нижчу посаду, 402 – звільнено через службову невідповідність, решта – за порушення службової дисципліни та законності. Внутрішньою безпекою у підрозділах органів внутрішніх справ виявлено 45 випадків вчинення їхніми працівниками злочинів. Загалом під час перевірок були виявлені окремі порушення режиму таємності, порядку зберігання табельної зброї та речових доказів, обліково-реєстраційної та транспортної дисципліни. І хоча ганебні випадки перевищення влади міліцією ще трапляються, починаючи з 1998 р. поступово зменшується кількість кримінальних справ, порушених за цими фактами відносно працівників міліції, що опосередковано свідчить про зменшення кількості правопорушень. У 1998 р. було порушено 184 кримінальні справи, у 1999 р. – 136, у 2000 р. – 104, у 2001 р. – 64, у 2002 р. – лише 26.

У 2005 р. за результатами позачергової атестації із органів внутрішніх справ було звільнено близько 2000 працівників, за матеріалами служби внутрішньої безпеки порушено близь 400 кримінальних справ, виявлено 160 фактів корупції, вчиненої співробітниками міліції. За цей період змінено 672 керівника різних рівнів в системі органів внутрішніх справ. Більш ніж на

⁵⁵ Зеркало недели. 7 – 2006. – 7 окт.

⁵⁶ Уряд. кур'єр. – 2000. – 27 квіт.

90% оновлено керівництво центрального апарату Міністерства. Із 150 до 44 скорочено кількість генеральських посад⁵⁷.

У системі Служби безпеки України залишилося після скорочення штатів лише 3% офіцерів, які мають стаж роботи 20 років і більше.

Серед основних чинників, що знижують ефективність протидії криміналітету, – недоліки в організації і функціонуванні правоохоронних і правозастосовних органів: недосконалість законодавчої бази, кадрові прорахунки (брак досвіду, професіоналізму, невисокі моральні якості частини працівників правоохоронних органів), а також організаційні упущення – відсутність у роботі системності, тісної взаємодії, відставання реагування на динаміку злочинної діяльності та її трансформування у нові форми, зниження престижу професії слідчого, прокурора, низький рівень матеріального забезпечення. Помилки кадрової політики обумовлені зниженням престижу професії слідчого, прокурора, низькою заробітною платою, несвоєчасною її виплатою. Все це сприяло відтоку висококваліфікованих кадрів органів внутрішніх справ і прокуратури, зниженню рівня їх професіоналізму і правової культури, переходу значної кількості високопрофесійних спеціалістів на роботу в комерційні структури. Опитування студентів Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого показало, що 63% з них в майбутньому бажали б займатися адвокатською практикою.

В цілому аналіз ефективності діяльності органів кримінальної юрисдикції у період соціально-економічної перебудови суспільства дає підстави констатувати, що ні в кадровому, ні в організаційному, ні в технічному плані правоохоронні органи не були готові до такого масштабу злочинності, який виявився внаслідок політико-економічних зрушень в суспільстві. Окрім того, слід зазначити надзвичайну загроженість слідчого апарату органів внутрішніх справ. 12 тисяч слідчих МВС України щорічно розглядають 400 тисяч кримінальних справ, або 90% від всіх кримінальних справ. В цілому на 1 слідчого припадає 33,3 кримінальні справи на місяць. А слідчий апарат прокуратури на сьогоднішній день складає більше 2000 тисяч чоловік, СБУ – 370 чоловік, податкова – 1200. Суди щорічно розглядають більше 2 млн. різних категорій справ.

Недостатнім є рівень прокурорського нагляду за додержанням законодавства, спрямованого на протидію злочинності. Зокрема,

⁵⁷ Зеркало недели. – 2005. – 27 авг.

у Генеральній прокуратурі України відсутні будь-які дані про результати перевірок при проведенні спецпідрозділами оперативно-розшукової діяльності, а також достовірності відповідних статистичних даних, що свідчить про неналежну організацію прокурорського нагляду на цій важливій ділянці роботи. Деякі прокурори взагалі не мають достатньої інформації про стан роботи спецпідрозділів. У відповідних інформаціях лише констатуються факти “наявності в провадженні УБОЗ оперативно-розшукових справ”.

В Україні по вирокам судів на 100 тис. населення приходить 4516 осіб, які знаходяться в місцях позбавлення волі, в Таджикистані – 161, в Болгарії – 127, а в європейських країнах, як правило, близько 60 чоловік. Із-за неprestижності професії судді у 2005 р. вакантними були 1,5 тисяч посад суддів. Навантаження на суди першої інстанції порівняно з 1990 роком зросло майже в 4 рази. В 2001 р. судами було розглянуто 3 млн. справ, а у 2005 р. суди розглянули 6,3 млн. справ. При цьому кількість судей залишається такою ж. Аналогічна картина відбувається і в інших правоохоронних органах. У державі створено 789 судів, у яких фактично працював 6631 суддя. Вакантними були 1333 посади суддів на 1 січня 2006 р. Аналіз засвідчив, що недоліки у здійсненні судочинства та реальному забезпеченні судами законних прав і свобод людини пов’язані здебільшого із законодавчими проблемами правосуддя, що роками не вирішуються. Подальша невизначеність у державі щодо перспектив та етапів проведення судової реформи у вигляді цілісної системи законодавчих та нормативно-правових актів, які базувалися б на економічно обґрунтованих розрахунках, як зазначалось у рішенні VII з’їзду суддів України, що відбувся 2-3 листопада 2005 р., істотно знижує ефективність роботи судів і доступність громадян до правосуддя. Крім того, вплинула на стан здійснення судочинства й та обставина, що протягом 15 років судова влада була недофінансована державою⁵⁸.

Якщо в 1990 р. суддя першої інстанції розглядав у середньому 44 справи в місяць, то сьогодні ця цифра складає 120, а в окремих судах більше 200 справ. Для прикладу, в США на 275 млн. громадян приходить 30 тис. суддів, які за рік розглядають по першій інстанції близько 4 млн. справ. В середньому американський суддя розглядає 133 справи на рік, український – 120 в місяць. При тому, що співвідношення кількості громадян до кількості суддів в Україні і в США приблизно однакове. Щомісячно

⁵⁸ Див.: Вісн. Верхов. Суду України. – 2006. – № 6 (70) – С. 33, 34.

суддя Верховного Суду розглядає майже 70 справ – це надзвичайно багато. В результаті справи розглядаються неякісно.

Суттєві недоліки має і організація державної виконавчої служби. Нині в Україні виконується лише одне з чотирьох судових рішень. На одного державного виконавця припадає 194 виконавчих проваджень на місяць. За умисне невиконання рішень суду та інших органів протягом 9 місяців 2002 р. державними виконавцями відділів державної виконавчої служби України до органів суду, прокуратури та Міністерства внутрішніх справ України було надіслано 862 подання про порушення кримінальних справ. За приховування майна, що підлягає конфіскації або на яке накладено арешт, протягом 9 місяців 2002 р. надіслано 154 подання про порушення кримінальних справ. У 2005 р. половина судових рішень не виконувалась, а рейтинг корупційності судів, за даними «Українського демократичного кола» складає 3,52 за п'ятибальною шкалою.

Нами проведено вивчення ставлення працівників правоохоронних органів до діяльності існуючої системи правоохоронних і контролюючих органів, оцінки їх активності у виявленні злочинів у сфері економічної діяльності і рівня координації правоохоронних і контролюючих органів у сфері боротьби зі злочинністю.

Взагалі результати опитування показують, що система правоохоронних органів в Україні потребує суттєвого вдосконалення. Таку оцінку дали 75,7% респондентів в органах внутрішніх справ і 81,7% респондентів, що працюють в органах прокуратури. З числа працюючих в органах внутрішніх справ 11,7% назвали її занадто громіздкою і лише 5,8% – раціональною, а 6,8% – ефективною. Подібна оцінка була зроблена і стосовно діючої системи контролюючих органів (64,1% – потребує вдосконалення, 30,1% – громіздка, 1,9% – раціональна, 3,9% – ефективна). Серед працівників прокуратури оцінки дуже близькі: 4,2% назвали її занадто громіздкою, 14,1% – раціональною, але ніхто не назвав ефективною. Подібна оцінка була зроблена і стосовно діючої системи контролюючих органів (59,2% – потребує вдосконалення, 39,4% – громіздка, 1,4% – ефективна і ніхто не назвав її раціональною). Таким чином, з наведених даних можна зробити висновок, що працівники правоохоронних органів вважають, що існуюча в Україні система правоохоронних і контролюючих органів потребує суттєвого реформування внаслідок низької ефективності її діяльності.

У своїй практичній діяльності правоохоронні органи, як показало проведе опитування, недостатньо використовують допомогу громадськості. На запитання: “Чи використовуєте Ви у своїй роботі допомогу громадськості?” лише 55,2% респондентів серед працівників органів внутрішніх справ відповіли схвально, 44,8% таку допомогу не використовують у своїй практичній діяльності; серед працівників прокуратури лише 15,5% респондентів відповіли схвально, 84,5% таку допомогу не використовують у своїй практичній діяльності. Щодо форм використання такої допомоги, то опитувані працівники органів внутрішніх справ переважно вказали показання свідків (15,1%), понятих (28,3%), позаштатних співробітників (15,1%), інформацію про злочини (5,7%); інші форми співпраці ними використовуються дуже рідко. Опитувані працівники прокуратури як форми використання такої допомоги зазначили переважно заяви, скарги та звернення громадськості (36,3%), інформацію про злочини (9,1%); розгляд проблемних питань, з якими звертаються члени громадських організацій (27,3%); письмові та усні звернення громадян (18,2%); інші форми співпраці використовуються дуже рідко (9,1%). Наведені дані дозволяють зробити висновок, що у сфері боротьби з економічною злочинністю допомога громадськості правоохоронними органами використовується недостатньо. Серед опитуваних працівників органів внутрішніх справ лише 1,9% використовують у своїй діяльності повідомлення засобів масової інформації, 9,4% – повідомлення свідків, покупців, 1,9% – особисті контакти і лише 1,9% користуються допомогою громадськості при проведенні профілактичних заходів, 20,7% назвали і інші форми.

Цей висновок підтверджує також ранжирування приводів і підстав до порушення кримінальних справ: 54 (56,8%) співробітники органів внутрішніх справ на перше місце поставили безпосереднє виявлення органом дізнання і слідства фактів вчинення злочину; на друге – повідомлення окремих громадян – 29 (30,5%); на третє – за інформацією прокурора 4 (4,2%); на четверте – матеріали перевірок контролюючих органів – 3 (3%); на п’яте – інформацію судових органів, повідомлення керівників підприємств, явку з повинною – 3 (3,2%); 2 (2%) респонденти відповіді не дали. За повідомленнями в засобах масової інформації і громадських організацій кримінальні справи не порушувалися.

Аналогічні дані отримані і при опитуванні працівників прокуратури. 59 (83,1%) співробітників на перше місце поставили

безпосереднє виявлення органом дізнання і слідства фактів вчинення злочину; на друге – повідомлення окремих громадян; на третє – матеріали перевірок контролюючих органів; на четверте – інформацію прокурора. Серед підстав для порушення кримінальних справ, які використовуються значно менше, – інформація судових органів, повідомлення керівників підприємств, установ і організацій, явка з повинною. Серед підстав, які зовсім не зустрічаються при порушенні кримінальних справ, респонденти назвали: повідомлення в засобах масової інформації та інформацію громадських організацій.

Як видно з наведених даних, злочини виявляються переважно безпосередньо самими оперативними працівниками або кримінальні справи порушуються за повідомленнями окремих громадян. Слід відмітити і вкрай низьку активність у цьому плані органів прокуратури, судів та інших контролюючих органів, а також недостатнє реагування правоохоронних органів на повідомлення про злочини у засобах масової інформації.

Слід зазначити і негативне ставлення до органів міліції і органів дізнання. До обставин, що визивають негативне ставлення населення до правоохоронних органів, слід віднести насамперед: неналежний контроль за діяльністю органів дізнання по прийому, реєстрації, перевірці інформації про злочини з боку начальника чергової частини і начальника органів внутрішніх справ; незадовільна (формальна) робота комісії по контролю за дотриманням обліково-реєстраційної дисципліни на чолі з одним із заступників начальника органу внутрішніх справ; незадовільний контроль за дотриманням законності в сфері, що розглядається, з боку вищестоящих органів внутрішніх справ; пасивність громадян у відстоюванні своїх прав перед органами міліції через побоювання розправи з ними і настання інших негативних наслідків як з боку злочинних елементів, так і з боку працівників міліції; низький рівень гласності у роботі органів міліції із заявами, повідомленнями про злочини або повна її відсутність в інших органах, наприклад, у підрозділах Служби безпеки України, що позбавляє населення можливості своєчасно надавати критиці негативну діяльність названих органів, вживати заходів до ефективного захисту своїх законних інтересів; наявність у суспільстві реальних умов для уникнення працівників органів дізнання від відповідальності за приховування заяв, повідомлень, іншої інформації про злочини, від реєстрації зло-

чинів. Нарешті вкажемо, що існуванню перерахованих негативних явищ у діяльності органів дізнання сприяє незадовільний прокурорський нагляд як через корпоративну заінтересованість (оскільки прокуратура також входить до системи правоохоронних органів, що відповідають за стан законності і боротьби зі злочинністю), так і професійну некомпетентність деяких прокурорів або їх елементарну службову недбалість.

Інформаційно-аналітичне забезпечення. Інформаційно-аналітичне забезпечення протидії злочинності у сфері економіки являється необхідною передумовою підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів у зазначеній сфері. Це передбачає вдосконалення системи статистичного обліку і звітності в країні, інформування про стан, динаміку, структуру злочинів у сфері економіки, критеріїв оцінки ефективності діяльності правоохоронних органів, збору необхідної і достатньої інформації для ефективної діяльності суб'єктів профілактики і прийняття відповідних управлінських рішень щодо запобігання цим злочинам.

Зазначені заходи включають створення: узгодженої системи показників, що відбивають реальний стан боротьби зі злочинністю в економічній сфері в Україні; єдиної міжвідомчої системи інформування про такі 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 економічних злочинів, методик організації статистичних спостережень за розміром збитків від економічних злочинів; надійного механізму збору і використання відповідних даних не тільки на національному, але і на регіональному рівнях⁵⁹.

Кримінально-правова статистика є: у Міністерстві юстиції – про розглянуті судом справи і прийняті рішення, у МВС – про

⁵⁹ Критичні оцінки щодо організації кримінально-правової статистики в країні висловлюються у багатьох публікаціях. Див., насамперед: Климчук В. Ми боремося не зі злочинністю, а за показники цієї боротьби // Юрид. вісн. 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.; 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. Триедине завдання слідчих міліції // Юрид. вісн. України. – 2002. – 28 груд. – 3 січ.

скоєні злочини і проведену роботу по їх розслідуванню і розкриттю, у прокуратурі і МВС – про кількість розслідуваних справ, у податковій міліції, у митниці – про виявлені ними злочини, у СБУ – про виявлені ними злочини (окремо про розслідувані справи), у військових прокуратурах – про виявлені злочини (окремо про розслідувані справи).

Кожний із вказаних органів обліковує правову статистику по власним відомчим критеріям, нерідко перекручуючи її, що не дає достовірної, точної, загальної інформації про стан виконання законів, указів Президента по реформуванню держави і економіки, а також про стан злочинності і корупції і ефективність роботи по її попередженню.

Зосередження обліку злочинів в органах МВС, основним завданням якого є їх виявлення, розкриття і розслідування, створює умови для відомчого впливу на викривлення державної статистичної звітності шляхом маніпуляцій із цифровими показниками, створення умовного, а не фактичного покращення стану злочинності в державі, корупції, проведеної боротьби з ними, особливо в організованих формах, розкриття злочинів.

Формування кримінальної і судової статистики будується на протирічачих одна одній і дублюючих одна одну відомчих інструкціях і наказах, несумісних програмно-апаратних засобів обчислювальної техніки, при великій кількості паперових носіїв, що призводить до несумісності їх відомчих показників.

На низькому рівні знаходиться і міжвідомче інформаційне забезпечення. Тому, діюча система збору правової статистики, особливо про злочинність, із-за відомчого підходу до неї не сприяє формуванню об'єктивної і достовірної картини про стан злочинності в країні і про результати роботи правоохоронної системи.

Ситуація, яка склалася, негативно впливає і на використання статистичних даних для визначення стратегії і тактики боротьби із злочинністю і іншими правопорушеннями.

Враховуючи ці недоліки Указом Президента України “Про невідкладні додаткові заходи щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією” від 6 лютого 2003 р. поставлене завдання викоринити 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 правоохо-

ронних 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 в судах, виходячи з усталених європейських стандартів.

В органах, які проводять 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 від 26 березня 2002 р. № 20/84/293/126/18/5. Відповідно до них були затверджені і введені в дію з 1 квітня 2002 р. нові документи первинного обліку карткової та спускової форми. Зараз в органах прокуратури, служби безпеки, внутрішніх справ, податковій міліції проводиться первинний облік і реєстрація всіх виявлених злочинів по цих документах. Їх значення полягає в тому, що якісно побудований облік дає можливість одержати показники, що характеризують стан, структуру і динаміку злочинів в країні.

Основні правила заповнення та подання документів первинного обліку для забезпечення достовірності статистичної звітності в судових органах регламентуються “Інструкцією з діловодства в місцевому загальному суді” від 27 червня 2006 р.; “Інструкцією щодо заповнення форм статистичної звітності про роботу судів загальної юрисдикції (крім господарських судів)” від 27 травня 2002 р.; “Інструкцією щодо заповнення статистичної картки на особу, стосовно якої судом розглянуто кримінальну справу” від 14 січня 2005 р.

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.

За роки незалежності України статистичні звіти в органах суду, наприклад, практично змінюються щорічно. У 2002 р. знов повернулися до звітів за півріччя та рік. Єдине, що можна вважати позитивним то це те, що, незважаючи на введення в

дію з 1 вересня 2001 р. нового Кримінального кодексу України, звіти протягом 2001 р. і 2002 р. склалися і за статтями попереднього Кодексу (1960 р.).

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, особливо економічній.

До цих пір в Україні основні показники, які характеризують діяльність правоохоронних органів, якими вони звітують перед органами державної статистики, є показниками, що були розроблені раніше в окремих відомствах для своїх внутрішніх потреб.

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 р. постановою Кабінету Міністрів України була затверджена Державна програма переходу України на міжнародну систему обліку і статистики, у яку надалі неодноразово вносилися зміни і доповнення; розроблена Програма реформування державної статистики до 2002 р. З 1 січня 2000 р. в Україні введені нові міжнародні стандарти бухгалтерського обліку і фінансової звітності. Однак показників кримінально-правової статистики ці документи абсолютно не торкаються.

Але врахування міжнародних стандартів обліку у галузі кримінально-правової статистики є вкрай необхідним. Це дало б можливість розробити єдину систему звітності, удосконалити систему обліку способів вчинення злочинів, контролювати призначення покарань за тотожні злочини, налагодити більш реальний облік рецидиву, віктимологізацію населення, визначення збитків від даних злочинних зазіхань. Усе це необхідно для того, щоб світове співтовариство могло реально оцінити погрозу всієї злочинності й окремих її видів, і адекватно реагувати на неї, а не риторично призивати до посилення боротьби зі злочинністю. Тільки при цих умовах можлива реалізація світовим співтовариством узгоджених дій, спрямованих на протидію злочинності в цілому, а також економічній злочинності.

Для того щоб можна було оцінити ефективність діяльності тих чи інших органів по боротьбі зі злочинністю, найчастіше у виді звітного, директивного показника використовується один якийсь статистичний показник, що в корені не вірно, тому що це приводить до того, що на практиці керівники зацікавлених служб пристосовуються до нього з метою поліпшення показників своєї діяльності. Тому необхідно для розробки критеріїв ефективності боротьби зі злочинністю в тих чи інших органах застосовувати систему показників. Ясно, що розробка і застосування такої системи показників можливо, по-перше, при наявності досить достовірних даних, а, по-друге, при чіткому обчисленні всіх узагальнюючих показників, що можуть бути проаналізовані детально в якомусь єдиному незалежному центрі, що знаходиться поза межами правоохоронних органів.

Виходячи з наведеного, можна зробити такі висновки.

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 і їх значення відносне. Тому вони потребують комплексного використання при оцінці ефективності роботи правоохоронних органів у цій сфері з урахуванням якісних показників. Пріоритет при цьому має бути надано таким показникам: 1) якість розкриття злочинів; 2) якість реагування органів внутрішніх справ на заяви та повідомлення про злочини; 3) відсоток розкриття злочинів; 4) кількість справ, направлених на додаткове розслідування; 5) кількість справ, по яких особи виправдані судом або звільнені від кримінальної відповідальності; 6) вивчення громадської думки щодо оцінки діяльності органу; 7) кількість виявлених злочинів на стадії готування і замаху; 8) профілактична діяльність (внесення подання, винесення окремої ухвали тощо).

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. Розробити єдину систему державної реєстрації злочинів та інших правопорушень, а також критеріїв оцінки роботи право-

охоронних органів з визначенням механізмів і системи 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, які надходять від правоохоронних органів. На базі оброблених даних було б доцільно Держкомстату щорічно видавати статистичні збірники про злочинність в Україні. У цьому зв'язку ми підтримуємо пропозицію про створення міжвідомчого банку даних статистичної інформації правоохоронних органів України.

4. Загальні принципи побудови системи кримінальної статистики про злочинність та можливість і виправданість застосування тих чи інших технічних засобів та прийомів має спиратись на міжнародні стандарти. Найважливішими документами в цьому відношенні є: Рекомендації Ради Європи (1996 р.) “Європа в епоху змін: кримінальна політика та кримінальне право” (прийняті Кабінетом Міністрів 5 вересня 1996 р.); Резолюція Ради економічного та соціального розвитку ООН № 1997/27 від 21 липня 1997 р. “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 р. 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 протидії злочинності. Така статистика доповнюється даними судових органів та органів виконання покарань. В останні роки 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 засвідчує 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.

5. 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 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, заподіяння тяжких тілесних ушкоджень, крадіжки зі зломом, крадіжки майна на суму понад 50 доларів США, викрадення автомобілів). Окремо повинен вестись облік фактів міжнародного тероризму й організованої транснаціональної 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 з протидії злочинності.

Все вищезазване підтверджує нагальну необхідність вдосконалення системи показників кримінально-правової статистики про злочинність в країні з метою об'єктивної оцінки діяльності правоохоронних органів по боротьбі з цією злочинністю і зіставлення їх з показниками міжнародної статистики.

В цілому результати дослідження дають підстави зробити висновок, що давно вже назріла необхідність провести фундаментальну професійну обробку і серйозну корективку цілей низці найактуальніших ідеологічних, політичних і правових питань функціонування системи протидії злочинності і реформування правоохоронних органів. Події останніх років свідчать: затягування цього процесу загрожує більш загострити кримінологічну ситуацію в державі і підірвати стабільні умови її функціонування.

Практика показує, що створення все нових і нових органів по окремим напрямкам боротьби зі злочинністю не виправдовує себе. Тому на нашу думку на порядку денному стоїть нагальна необхідність – створення спеціального державного органу, який би займався виключно усією складною сукупністю проблем попередження злочинності, як однієї із галузей державного управління.

Основними завданнями такого органу мають бути: визначення основних напрямків державної політики у сфері боротьби зі злочинністю; аналіз чинного законодавства; інформаційно-аналітична діяльність; розробка науково обґрунтованих методик підрахування збитків від злочинів і шляхів їх відшкодування; проведення загальнонаціональних обстежень і обслідувань з метою виявлення рівня латентної злочинності; аналіз проявів міжнародної транснаціональної злочинності; координація діяльності галузевих міністерств і відомств з правоохоронними органами; координація наукових досліджень; організація міжнародної співпраці у сфері боротьби зі злочинністю; обґрунтування розподілу ресурсів згідно до державного бюджету; проведення кримінологічно-економічної експертизи проектів законів і нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, міністерств і відомств тощо.

*Рекомендовано до опублікування
на засіданні сектору вивчення причин
злочинності ІВПЗАПрН України
(протокол № 2 від 07.03.2007 р.)*

Рецензент – доктор юрид. наук, професор В.П. Ємельянов