

УДК 343.9.018

О.Г. Кулик,
доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник,
завідувач лабораторії ДНДІ МВС України, м. Київ

ПРОГНОЗУВАННЯ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

У статті аналізуються положення чинних нормативно-правових актів, які регулюють прогнозування злочинності (щодо криміногенної ситуації, оперативної обстановки), визначають види таких прогнозів, органи та установи, які мають їх здійснювати. Розкрито основні недоліки таких нормативних положень – розпливчастий, декларативний характер, безсистемність, невизначеність змісту прогнозування злочинності, методики його розроблення, організації його підготовки, нечіткість приписів щодо суб'єктів, які мають розробляти такі прогнози.

Ключові слова: злочинність, прогнозування злочинності, прогнозна діяльність, нормативно-правовий акт, види прогнозувань злочинності, суб'єкти прогнозування злочинності.

В статтє анализируются положения действующих нормативно-правовых актов, регулирующих прогнозирование преступности (криминагенная ситуация, оперативная обстановка), определяются виды таких прогнозов, органы и учреждения, которые должны их разрабатывать. Раскрыты основные недостатки таких нормативных положений – расплывчатый, декларативный характер, бессистемность, отсутствие определения содержания прогноза преступности, методики его разработки и организации подготовки, нечеткость норм относительно субъектов, которые должны разрабатывать такие прогнозы.

Ключевые слова: преступность, прогнозирование преступности, прогнозная деятельность, нормативно-правовой акт, виды прогнозов преступности, субъекты прогнозирования преступности.

Paper analyzes the provisions of the existing regulatory and legal acts regulating the forecasting of crime (criminogenic situation, operational situation), types of such forecasts, bodies and institutions that should develop them are determined. The main shortcomings of such regulations are revealed: a vague, declarative nature, unsystematic nature, lack of definition of the content of the crime forecast, methods of its preparation and organization of this preparation, ambiguity of the norms determining the subjects that should prepare such forecasts.

Keywords: criminality, crime forecast, forecasting activity, normative legal act, types of crime forecasts, subjects of crime forecast.

Однією з головних функцій будь-якої науки є прогнозування розвитку процесів та явищ, які вона вивчає. Для кримінології такою функцією є прогнозування тенденцій злочинності в цілому, окремих груп та видів злочинів [1, с. 23; 2, с. 12]. Але цю функцію мають виконувати не тільки науковці-кримінологи, але й державні правоохоронні інституції, які мають протидіяти злочинності. Адже належне планування та організація діяльності щодо протидії

злочинності, її кадрове та ресурсне забезпечення неможливе без прогнозування стану та структури злочинності в майбутньому.

Необхідною умовою виконання зазначеної прогностичної функції є наявність належної нормативно-правової бази, тобто нормативних положень щодо мети і завдань, принципів, організаційних засад, методів розроблення прогнозів злочинності та шляхів їх використання. Метою цієї статті є аналіз чинних нормативно-правових актів України, які регулюють зазначені питання, визначення наявних у них прогалин.

Про необхідність прогнозування злочинності (вживалися також формулювання “прогнозування криміногенної ситуації”, “прогнозування оперативної обстановки” тощо) указувалося ще в перших програмно-планових нормативно-правових актах Української держави, хоча відповідні приписи носили загальний характер і мали форму постановки завдання.

Так, згідно з п. 21 розділу III Комплексної цільової програми боротьби зі злочинністю на 1996–2000 роки, затвердженої Указом Президента України від 17.09.1996 № 837/96, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації мали “узагальнити практику реалізації комплексних планів профілактики правопорушень, з урахуванням стану справ на місцях, прогнозу розвитку криміногенної ситуації та позитивного досвіду, скоригувати спільну роботу з цих питань”¹. У цьому приписі завдання сформульовано надто загально, не розкрито зміст прогнозу, методика його розроблення, порядок та періодичність підготовки, конкретні установи, які мають його готувати. У зв’язку з цим, наведене положення не було реалізоване.

У Концепції Національної програми інформатизації, схваленої Законом України “Про Концепцію Національної програми інформатизації” від 04.02.1998 № 75/98-ВР, у розділі VII серед очікуваних наслідків реалізації Програми вказується, що “рівень ефективності боротьби з правопорушеннями, корупцією, організованою злочинністю має підвищитися на основі створення першої черги інтегрованої інформаційно-аналітичної системи правоохоронних органів України та міжвідомчого інформаційно-аналітичного комплексу аналізу і прогнозування рівня злочинності та правопорушень”. Ця цікава ідея дотепер залишилася нереалізованою.

В Указі Президента України “Про заходи щодо дальшого зміцнення правопорядку, охорони прав і свобод громадян” від 18.02.2002 № 143/2002 Кабінету Міністрів України було доручено “затвердити у 2002 році Концепцію реформування відомчої науки з урахуванням реальних економічних умов, забезпечити спрямованість наукових досліджень на застосування у практичній діяльності, забезпечити належний рівень аналітичної роботи у правоохоронних органах, широке впровадження перспективного, в тому числі довгострокового, прогнозування стану криміногенної обстановки” (пп. г), п. 10). Тобто йшлося про створення відомчими науковими установами системи постійного прогнозування стану криміногенної обстановки, яка б включала і довгострокове прогнозування. Натомість це загальне формулювання досі залишається декларацією і нічого подібного створено не було.

Згодом окремі положення щодо здійснення прогнозування злочинності були закріплені у нормативно-правових актах, які регулюють діяльність органів системи МВС України, які є основним суб’єктом протидії злочинності.

¹ Тут і надалі наводяться фрагменти нормативно-правових актів, отримані з інформаційно-пошукової системи Верховної Ради України “Законодавство України”. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws> (дата звернення: 29.11.2017).

У п. 4 Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878, зазначається, що МВС відповідно до покладених на нього завдань “аналізує та прогнозує розвиток суспільно-політичних процесів у державі, які впливають на виконання завдань, віднесених до сфери відповідальності МВС” (пп. 62)). Одним з таких суспільно-політичних процесів, безумовно, є вчинення в країні злочинів, тобто МВС має здійснювати прогнозування злочинності та чинників, які її обумовлюють.

У системі МВС України здійснення прогнозування злочинності покладено на спеціальний підрозділ – Департамент аналітичної роботи та організації управління (ДАРОУ). Згідно з Положенням про Департамент аналітичної роботи та організації управління Міністерства внутрішніх справ України, затвердженим наказом МВС України від 04.12.2015 № 1542, цей підрозділ здійснює “моніторинг, вивчення, аналіз та прогнозування розвитку безпекової ситуації², а також підготовку проектів управлінських рішень у сферах, формування державної політики у яких законодавством віднесено до компетенції МВС” (п. 2).

У розділі II Положення визначені завдання ДАРОУ, серед яких зазначені такі: “вивчення та аналіз впливу суспільно-політичних та соціально-економічних процесів на стан безпекової ситуації” (п. 2); “участь спільно з науково-дослідними установами МВС у підготовці прогнозу розвитку безпекової ситуації в цілому та за окремими напрямками” (п. 3). Ще більш конкретно ця діяльність регулюється у розділі III Положення “Функції Департаменту”. У ньому зазначається, що Департамент: “2) вивчає та аналізує фактори, що впливають на стан безпекової ситуації в державі та регіонах, у тому числі ефективність заходів центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр внутрішніх справ, з реалізації державної політики у відповідних сферах; 3) забезпечує проведення періодичного моніторингу суспільно-політичних, соціально-економічних, демографічних та інших процесів, що впливають на безпекову ситуацію в державі та окремих регіонах; 4) бере участь у проведенні наукових, аналітичних, кримінологічних, соціологічних і психологічних досліджень, а також у розробленні за їх результатами поточних і стратегічних прогнозів розвитку безпекової ситуації в цілому та за окремими її напрямками, науково-практичних пропозицій, методичних рекомендацій тощо”.

Відповідно до наведених нормативних приписів ДАРОУ МВС України має здійснювати накопичення і аналіз інформації щодо суспільно-політичних, соціально-економічних, демографічних та інших процесів (факторів), що впливають на стан безпекової ситуації в державі та регіонах, яка є інформаційною основою для прогнозування злочинності. Що стосується розроблення прогнозів розвитку безпекової ситуації, то їх підготовка має здійснюватися працівниками департаменту спільно з науковцями відповідного профілю. Важливо зазначити, що в цих нормативних положеннях визначені види таких прогнозів: поточні і стратегічні прогнози та прогнози розвитку безпекової ситуації загалом та за окремими напрямками її розвитку.

Для виконання зазначених функцій Департаменту надане право “ініціювати залучення науково-дослідних установ МВС, структурних підрозділів апарату Міністерства, структурних підрозділів центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр внутрішніх справ, до проведення наукових, аналітичних, кримінологічних, соціологічних, психологічних та інших

² З контексту зрозуміло, що в цьому та інших приписах має здійснюватися прогнозування основного елементу безпекової ситуації – злочинності, тобто динамічних змін її стану цілому та окремих груп та видів злочинів.

досліджень з питань формування та реалізації державної політики у відповідних сферах, дослідження галузевих і регіональних проблем, що негативно впливають на стан безпекової ситуації, розроблення за їх результатами поточних і стратегічних, прогнозів розвитку безпекової ситуації в цілому та за окремими її напрямками, пріоритетних напрямів роботи МВС та ЦОВВ, науково-практичних пропозицій, методичних рекомендацій тощо” (п. 1 розділу IV).

Аналогічну функцію покладено на Департамент державної служби боротьби з економічною злочинністю Міністерства внутрішніх справ України. Згідно з п. 2.3. розділу II Положення про Департамент державної служби боротьби з економічною злочинністю Міністерства внутрішніх справ України (ДДСБЕЗ), затвердженого наказом МВС України від 03.09.2012 № 769, до основних завдань Департаменту віднесено “аналіз, прогнозування криміногенних процесів у сфері економічної діяльності та своєчасне інформування про них керівництва МВС України та інших органів виконавчої влади”. У розділі III зазначеного нормативно-правового акту вказано, що до основних функцій ДДСБЕЗ належить “аналіз стану економічної злочинності, чинників, що її обумовлюють, прогноз криміногенної ситуації; розроблення та внесення пропозицій керівництву Міністерства щодо організації діяльності підрозділів ДСБЕЗ” (п. 3.2.).

Необхідно вказати ще на одного суб'єкта прогнозної діяльності в системі МВС України. Згідно з матеріалами офіційного сайту МВС України, серед основних функцій Департаменту інформатизації МВС передбачено забезпечення інформаційно-аналітичної підтримки процесу прийняття керівництвом МВС управлінських рішень, підготовка статистичних, аналітичних та прогнозних матеріалів [3].

Слід зазначити, що в нормативно-правових актах, які регулюють діяльність Національної поліції України, приписи щодо прогнозування злочинності відсутні. У них передбачено здійснення аналізу злочинності та результатів діяльності щодо протидії їй, який може слугувати інформаційною основою для її прогнозування. Так, у Законі України “Про Національну поліцію” від 02.07.2015 № 580-VIII закріплено лише обов'язок керівника поліції та керівників територіальних органів поліції раз на рік готувати та публікувати на офіційних веб-порталах органів поліції звіт про діяльність поліції, який має містити “аналіз ситуації зі злочинністю в країні чи регіоні відповідно, інформацію про заходи, які вживалися поліцією, та результати цих заходів, а також інформацію про виконання пріоритетів, поставлених перед поліцією та територіальними органами поліції відповідними поліцейськими комісіями” (ч. 1, 2 ст. 86).

Більш детально зазначену аналітичну діяльність регламентовано в Положенні про Національну поліцію, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877. У пп. 41) п. 4 цього нормативно-правового акту вказується, що Національна поліція відповідно до покладених на неї завдань “здійснює моніторинг оперативної обстановки в державі, вивчає, аналізує й узагальнює результати та ефективність поліцейської діяльності, інформує в порядку та спосіб, які передбачені законом, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також громадськість про здійснення державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку”.

Як випливає з наведених нормативних положень, на Національну поліцію України покладено обов'язок здійснювати моніторинг оперативної обстановки в державі, узагальнювати та аналізувати його результати. Але прогнозування розвитку оперативної обстановки в них не передбачається. Очевидно, законодавець виходив

з того, що функцію прогнозування злочинності має виконувати державний орган більш високого рівня, а саме МВС України в особі його спеціального підрозділу.

Завдання здійснювати прогнозування злочинності або ширше – кримінальної, оперативної обстановки нормативно закріплене і для інших правоохоронних органів. Так, в Інструкції з організації діяльності слідчих підрозділів органу Державної кримінально-виконавчої служби України, затвердженій наказом Міністерства юстиції України від 08.02.2017 № 313/5 і зареєстрованій в Міністерстві юстиції України 08.02.2017 за № 183/30051, передбачається, що “заходи щодо організації слідчої роботи формуються в планах роботи та мають відповідати оперативній обстановці, що склалася, прогнозу її розвитку...” (п. 2 розділу II). У цьому положенні закріплено обов’язок керівників слідчих підрозділів органу Державної кримінально-виконавчої служби України використовувати при плануванні роботи прогнози розвитку оперативної обстановки, але не уточнюється, чи вони самі мають готувати такі прогнози, чи користуватися тими, що підготовлені іншими державними органами. Слід зазначити, що нами в процесі дослідження було знайдено тільки один такий припис. Це означає, що він носить несистемний характер і був включений до даного нормативно-правового акту внаслідок наявності відповідного бачення у конкретної посадової особи, яка його розробляла.

У декількох нормативно-правових актах передбачено прогнозування тенденцій окремих груп злочинів та в окремих сферах правоохоронної діяльності. Так, Указом Президента України “Про Міжвідомчий науково-дослідний центр з проблем боротьби з організованою злочинністю” від 01.12.1994 № 714/94 створено зазначену установу і передбачено, що вона “... забезпечує науково-аналітичне та прогнозне супроводження діяльності Ради національної безпеки і оборони України...” (п. 1). До основних завдань Центру віднесено “проведення, у тому числі із залученням провідних учених, фахівців правоохоронних органів та інших організацій, наукових досліджень з проблем боротьби з організованою злочинністю і корупцією, розробка аналітичних документів, прогнозів, проектів нормативних актів, пропозицій і практичних рекомендацій щодо стратегії та тактики діяльності державних та недержавних органів у цьому напрямку” (п. 2).

Ці приписи відтворені й розвинені в Положенні про Міжвідомчий науково-дослідний центр з проблем боротьби з організованою злочинністю, затвердженому Указом Президента України від 26.02.2007 № 144/2007. У ньому зазначається, що “Міжвідомчий науково-дослідний центр з проблем боротьби з організованою злочинністю (далі – Центр) є робочим органом при Раді національної безпеки і оборони України, який здійснює опрацювання питань боротьби з організованою злочинністю, що мають міжгалузевий характер, забезпечує науково-аналітичне та прогнозне супроводження діяльності Ради національної безпеки і оборони України з проблем боротьби з організованою злочинністю” (п. 1). Далі прогнозне супроводження діяльності Ради національної безпеки і оборони України з проблем боротьби з організованою злочинністю віднесено до основних завдань Центру (пп. 1) п. 3). Серед основних завдань Центру вказані також більш конкретні дії щодо прогнозування, а саме: “аналіз і прогнозування трансформації організованої злочинності у державі в умовах інформатизації та глобалізації” (пп. 3)] та “виявлення та дослідження основних тенденцій щодо транснаціональної організованої злочинності, загроз і ризиків у цій сфері для розвитку суспільно-політичних та соціально-економічних процесів в Україні” (пп. 4)]. Для виконання вказаних завдань Центр має в установленому порядку здійснювати “взаємодію з відомчими та іншими науково-дослідними установами та організаціями з питань

дослідження та прогнозування процесів і явищ в організованій злочинній діяльності” (п. 5) п. 4).

З цих положень випливає, що одним із завдань зазначеної установи є прогнозування стану організованої злочинності в країні, зокрема діяльності транснаціональної організованої злочинності, її трансформації, ризиків, які вона створює для України.

Аналогічне завдання закріплене також в Інструкції про взаємодію правоохоронних органів у сфері боротьби з організованою злочинністю, затвердженій наказом МВС України та Центрального управління СБУ від 10.06.2011 № 317/235 і зареєстрованій в Міністерстві юстиції України 07.07.2011 за № 822/19560. У пп. 5.1. розділу V цього документу зазначається, що взаємодія зазначених органів може здійснюватися у формі “проведення спільного аналізу стану, структури організованої злочинності, причин і умов, що сприяють діяльності організованих груп, прогнозування тенденцій поширення організованої злочинності”.

У Концепції створення системи моніторингу ситуації у сфері протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.10.2011 № 1193-р, передбачено здійснювати “моніторинг ситуації у сфері протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів... постійне спостереження за характеристиками розповсюдження наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів з метою їх оцінки і прогнозу”. Далі в якості однієї з цілей створення вказаної системи моніторингу називається “прогнозування тенденцій і шляхів розвитку ситуації щодо обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів”. На третьому етапі (2014–2015 роки) реалізації Концепції передбачалося “забезпечити формування єдиного інформаційно-аналітичного фонду, включаючи інформаційно-аналітичну базу нормативно-правових актів, довідкових матеріалів у сфері аналізу, оцінки і прогнозу стану ситуації у сфері протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів у державі (регіоні)”. Очікувалося, що реалізація Концепції дасть змогу “прогнозувати розвиток ситуації у сфері протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів в окремих регіонах та державі в цілому; ... визначати тенденції розвитку ситуації у сфері протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів у державі та її регіонах з метою виявлення територій з критичним рівнем зловживання населенням наркотичних засобів, психотропних речовин”.

Ідея створення інформаційної бази придатної для прогнозування будь-якого виду злочинів або групи злочинів є цікавою й корисною. Проте, як ми тепер знаємо, ця ідея не була реалізована на практиці і не в останню чергу через дуже загальний характер поставленого завдання, відсутність чітких приписів щодо змісту, методики, суб'єктів здійснення прогнозної діяльності.

У розділі III Концепції боротьби з тероризмом, схваленої Указом Президента України від 25.04.2013 № 230/2013, передбачається також здійснювати в країні “прогнозування, виявлення та усунення терористичних загроз”. Наскільки нам відомо, це положення так і залишилося декларативним.

Узагальнюючи наведене вище, можна зробити низку висновків.

1. У ряді нормативно-правових актів України визначається необхідність для держави здійснювати прогнозування злочинності та соціально-економічних та суспільно-політичних процесів, з нею пов'язаних. Причому в різних нормативно-правових актах предмет прогнозування формулюється по-різному, то більш

широко, то більш вузько. Зокрема, у якості предмета прогнозування називаються: розвиток суспільно-політичних процесів у державі, які впливають на виконання завдань, віднесених до сфери відповідальності МВС; стан криміногенної обстановки; розвиток безпекової ситуації загалом та за окремими її напрямками; організована злочинність і корупція; тенденція до зростання організованої злочинності; розвиток оперативної обстановки; розвиток криміногенної ситуації.

2. У двох нормативно-правових актах вказані види прогнозування криміногенної обстановки та безпекової ситуації – перспективне та довгострокове, поточне і стратегічне, прогнозування розвитку безпекової ситуації в цілому та за окремими напрямками її розвитку. Натомість сутність та ознаки зазначених видів прогнозування не розкриваються.

3. Важливе питання щодо суб'єкта підготовки прогнозування злочинності наразі регулюється доволі розпливчато. У одних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність правоохоронних органів та їх структурних підрозділів, зазначається, що вони здійснюють прогнозування злочинності, у інших – що таку діяльність вони (ДАРОУ МВС України) мають проводити спільно з науковими установами. У приписах нормативно-правових актів другої групи відображено той важливий факт, що прогнозування злочинності складна діяльність, яка потребує спеціальних наукових знань та певного досвіду.

4. Положення щодо прогнозування злочинності, що містяться в чинних нормативно-правових актах, мають надто загальний, декларативний характер, значні прогалини. У них не врегульовано низку важливих питань – зміст прогнозу злочинності, методику його розроблення, порядок та періодичність підготовки, конкретні установи, які мають його готувати, тощо. Доводиться констатувати, що нині нормативно-правова база прогнозування злочинності містить серйозні недоліки, що є однією з причин відсутності у країні постійно діючої системи підготовки прогнозів щодо злочинності та процесів і явищ, які впливають на неї.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Закалюк А.П.* Курс сучасної української кримінології: теорія і практика: у 3 кн. К.: Видавничий Дім “Ін Юре”, 2007. Кн. 1: Теоретичні засади та історія української кримінологічної науки. 424 с.
2. Ковальський В.С., Костенко О.М., Семаков Г.С. [та ін.]. Кримінологія. Підручник. Практикум. Київ: Юрінком Інтер, 2017. 344 с.
3. Департамент інформатизації МВС. Офіційний сайт МВС України. URL: http://mvs.gov.ua/ua/pages/Departament_informatizacii_MVS.htm (дата звернення: 29.11.2017).

Отримано 01.12.2017