ПРАВО

УДК 343.9.01

Давиденко Л.М.,
доктор юридичних наук, професор,
Академія прокуратури Генеральної
прокуратури України

Давиденко М.Л.,
кандидат юридичних наук,
Харківський національний
університет ім. В.Н. Каразіна

Функції управління в сфері протидії злочинності: контроль та оцінка ефективності діяльності правоохоронних органів

Важливими функціями управління в сфері протидії злочинності є контроль та оцінка ефективності. Дані функції в процесі їх реалізації тісно взаємопов'язані, однак кожна з них має своє завдання. За допомогою першої забезпечується своєчасність виконання заходів запобігання злочинності. За допомогою другої – їх ефективність.

В теорії управління контроль трактується як система спостереження та перевірки відповідності процесу функціонування об'єкту прийнятим владним рішенням (законом, планом, нормою, стандартом, правилом, наказом тощо); виявленням результатів впливу владного суб'єкту на підлеглий об'єкт, відхилень від вимог владних рішень , від прийнятих принципів організації та регулювання [1] [2].

Наведене визначення в повному обсязі прийнятне й для характеристики функції контролю за процесом боротьби зі злочинністю.

Контроль за станом протидії злочинності нерідко ототожнюються з перевіркою, однак перевірка є лише складовою частиною контролю. Для забезпечення контролю за станом боротьби зі злочинністю використовуються статистичні обліки правоохоронних органів про виконану роботу щодо запобігання злочинності, звіти керівників правоохоронних органів на засіданнях колегій та координаційних нарадах, інші форми.

Контроль як функцію управління у сфері протидії злочинності не потрібно ототожнювати з контролем як засобом запобігання злочинам. Об'єктом контрольно-профілактичної діяльності є зазвичай поведінка осіб, схильних до скоєння правопорушення. Наприклад, адміністративний контроль органів міліції за поведінкою осіб, які повернулися з місць позбавлення волі, є ефективним засобом запобігання рецидивній злочинності. Об'єктом контролю як функцією управління є діяльність суб'єктів боротьби зі злочинністю та виконання ними заходів, передбачених планами й програмами боротьби зі злочинністю, а також заходи, періодичне та систематичне виконання яких покладається на суб'єкти боротьби зі злочинністю відповідно до чинного законодавства.

Ми також вважаємо, що контроль як функція управління боротьбою зі злочинністю відрізняється від контролю як засобу попередження злочинів за суб'єктами даної діяльності. В тій чи іншій формі контроль як засіб попередження злочинів може застосовуватись будь-яким суб'єктом профілактики. Владний контроль у сфері боротьби зі злочинністю застосовується лише особами, наділеними спеціальними повноваженнями в управлінні боротьби зі злочинністю.

Контроль за станом боротьби зі злочинністю повинен носити постійний характер. Це означає, що система протидії злочинності на всіх її рівнях повинна мати орган, в якому зосереджувалась би інформація про виконану роботу з питань боротьби зі злочинністю. Насамперед це підрозділи в центральних та обласних апаратах органів прокуратури, МВС та інших відомств, що здійснюють боротьбу зі злочинністю. Ці підрозділи забезпечують надходження точної, достатньо повної та динамічної інформації, яка характеризує основні показники роботи підлеглих органів з питань боротьби зі злочинністю. Разом з тим слід зазначити, що єдиного центру збору інформації про стан боротьби зі злочинністю в Україні нема. Епізодично цю функцію раніше виконував Координаційний комітет боротьби з корупцією та організованою злочинністю при Президентові України в зв'язку з підготовкою та проведенням координаційних нарад правоохоронних та інших державних органів боротьби зі злочинністю. У зв'язку з цим заслуговує на увагу пропозиція, щодо боротьби зі злочинністю, О.М. Літвака про реорганізацію названого органу в Координаційний комітет планування та координації контролю за злочинністю при Президентові або Кабінеті Міністрів України [3], та покладання на цей комітет функцій управління в сфері боротьби зі злочинністю.

Такі ж структури доречно створити й на регіональному рівні. Внаслідок цього, як вірно відмічалося в юридичній літературі, в Україні буде утворена централізована система управління в сфері протидії злочинності, важливою функцією якої є контроль за реалізацією заходів з питань запобігання злочинності [4].

Питання про створення системи контролю за реалізацією заходів у сфері протидії злочинності, з точки зору сучасності й повноти, є самостійною проблемою, що виходить за межі нашого дослідження.

Ми вважаємо, що найкращі плани та програми з питань протидії злочинності будуть залишатися папірцями, якщо не буде забезпечений контроль за їх виконанням.

Важливим фактором у справі управління в сфері протидії злочинності є категорія ефективності. Поняття «ефективність» з'явилось у сфері економіки та стало загальнонауковим. Воно відноситься до усіх галузей знань, однак в кожній з них має конкретний зміст.

У сфері боротьби зі злочинністю та запобігання злочинам категорія «ефективність» застосовується на всіх рівнях управління для досягнення різноманітних цілей. Ми підтримуємо точку зору тих дослідників, котрі у сфері протидії злочинності використовують поняття «ефективність» як основну категорію. Воно (поняття) в найбільш стислому, інтегрованому вияві відобразило, сконцентрувало соціальні вимоги до цілеспрямованості, стану, інтенсивності, дієвості цього процесу [5].

Перед тим як розглянути зміст поняття «ефективність» щодо протидії злочинності й охарактеризувати можливі аспекти його використання слід сказати кілька слів про розуміння ефективності в науковій літературі.

Ефективність, як вже було сказано є категорією економіки. В економіці визнається ефективною така діяльність, яка при найменших затратах приносить найбільший результат.

Разом з тим ефективність – категорія оціночна і в якості такої здатна відігравати важливу роль в управлінні різними видами соціальної діяльності, в тому числі у сфері боротьби зі злочинністю й запобіганням злочинам. За допомогою даного методу можна оцінювати не тільки діяльність того чи іншого суб'єкту протидії злочинності, що вже важливо само по собі, але й боротьбу зі злочинністю в цілому, як в масштабах всієї країни, так і в окремих регіонах. Однак для цього необхідно розробити методику вимірювання ефективності боротьби зі злочинністю, важливою складовою якої є

такі поняття як: «ефективність боротьби зі злочинністю», «критерії ефективності», «показники ефективності» та ін.

Термін «ефективність» походить від латинської «ефект» (effectus), тобто результат, наслідок яких-небудь дій, причин.

Ефективний – значить той, що дає ефект, але не будь-який, а заздалегідь намічений, корисний, той, що призводить до потрібного результату. З цього ми визначаємо, що ефективність – це результат цілеспрямованого діяння[6].

Викладене дозволяє сказати, що ефективною у сфері боротьби зі злочинністю є така діяльність, яка приносить необхідний результат. На окремих ланках і напрямках боротьби зі злочинністю визначити ефективність такої діяльності не складно. Наприклад, якщо в районі (місті) протягом трьох місяців було вчинено сто злочинів й дев'яносто п'ять злочинів було розкрито, то ефективність роботи відповідних підрозділів складає 95%. В даному випадку критерієм вимірювання ефективності є цифра «сто», а як показник даної роботи буде цифра «дев'яносто п'ять».

В інших ланках і напрямках боротьби зі злочинністю визначити ефективність набагато складніше. Особливо, якщо мова йде про боротьбу зі злочинністю в широкому значенні. Проблемних питань тут кілька. Одне з них – це питання про те, що слід розуміти під «необхідний результат» у сфері боротьби зі злочинністю?

Необхідним або бажаним результатом у сфері боротьби зі злочинністю є за сутністю мета, яку ставлять перед собою держава й суспільство. За радянських часів такою метою були «ліквідація злочинності, знищення усіх причин, що її породжують» [7]. Внаслідок нереальності даного завдання кримінологічна наука давно від цього відмовилась.

Подальший розвиток теорії й практики боротьби зі злочинністю потребує того, щоб мета (завдання) боротьби зі злочинністю була сформульована. При цьому необхідно пам'ятати, що необґрунтовані, а тим більше безпідставні цілі призведуть до того, що практика боротьби зі злочинністю буде завжди оцінюватися зі знаком мінус не зважаючи на те, що об'єктивних підстав для цього не має.

Мета (завдання) боротьби зі злочинністю в державі (регіоні) повинна визначатись на підставі кримінологічного прогнозу терміном на 3-5 років. Якщо результати кримінологічного прогнозу свідчать про збільшення злочинності, то метою протидії злочинності повинне бути припинення її зростання. Якщо кримінологічний

прогноз вказує на те, що злочинність в перші 3-5 років буде стабільною, то метою боротьби буде зниження її рівня. Якщо за кримінологічним прогнозом злочинність в державі повинна знизитись, то метою може бути збільшення темпів такого зниження. Вважаємо, що в будь-якому випадку ставити завданням «підтримання» злочинності «на цивілізованому рівні» не коректно, тому що «цивілізованого» рівня злочинності в природі не існує.

Все викладене відноситься до формулювання загальної мети (завдання) у сфері боротьби зі злочинністю. Поряд із загальною метою у сфері боротьби зі злочинністю, в кожний момент на рівні держави, а також на місцях, об'єктивно існує «дерево цілей». Обумовлено це тим, що злочинність являє собою не масу однорідних діянь, а складну систему різних видів злочинів. Перші можуть мати тенденцію росту, другі – зниження, треті – знаходяться на одному рівні. Отже, цілі (завдання) боротьби зі злочинністю повинні формулюватися відповідно до кожного виду злочинів з урахуванням їх тенденцій.

Крім того, говорячи про розробку «дерева цілей» у сфері боротьби зі злочинністю, необхідно мати на увазі, що «дерево цілей» в якості «гілок» може мати не тільки окремі види злочинів, але й окремі фактори, криміногенна роль яких найбільш впливова, наприклад, пияцтво, наркоманія та ін.

Побудова «дерева цілей» - важлива, але не єдина умова для застосування категорії «ефективності» у сфері боротьби зі злочинністю. Для того, щоб дана категорія «працювала», необхідна система показників, які можна застосовувати для визначення обсягу досягнення певної мети (завдання) у сфері боротьби зі злочинністю. Ступінь досягнення загальної мети боротьби зі злочинністю – її зниження або припинення росту, можна визначати за коефіцієнтом злочинності й іншими показниками, що застосовуються для характеристики злочинності в цілому.

Про досягнення цілей боротьби зі злочинністю, в аспекті окремих видів, а також факторів, її детермінуючих, можуть свідчити показники, які їх характеризують.

Розробка цих показників – важливе завдання теорії та практики боротьби зі злочинністю.

Література

1. Афанасьєв В.Г. Научное управление обществом (Опыт системного исследования). – Изд. 2-е доп. – М.: 1973. – С. 240.

2. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: Теорія, досвід, шляхи удосконалення – Х: «Основа», 1996 – С. 135–139.

3. Ливак О.М. Державний контроль за злочинністю (кримінологічний аспект) // Автореферат десерт. … доктора юрид. наук. – Х.: 2002. – С. 20.

4. Литвинов О.М. Адміністративно-територіальна координація діяльності суб'єктів профілактики злочинів в Україні на місцевому рівні // Автореферат десерт. … канд.. юрид. наук. – Х.: 2002. – С. 11.

5. Жалинский А.Э., Костицкий М.В. Эффективность профилактики преступлений и криминологическая информация. – Львов: 1980. – С. 8.

6. БСЭ. – 3-е изд. – 1978. – Т. 30. – С. 322, 324.

7. Теоретические основы предупреждения преступности. – М.: 1977. – С. 21.