

ПРАВОВЕ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ

УДК 343.974

Азаров Максим Юрійович – старший науковий співробітник Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби з організованою злочинністю при Раді національної безпеки і оборони України

Державне управління у сфері боротьби з організованою злочинністю

Стаття присвячена проблемним питанням управління системою боротьби з організованою злочинністю, можливим шляхам їх вирішення, а також удосконаленню механізму управління, як складової системи боротьби з організованою злочинністю.

Ключові слова: державне управління, механізм управління, організована злочинність.

Проблеми управління системою боротьби з організованою злочинністю є об'єктом детального розгляду політиків і науковців, державних і громадських організацій, які роблять свій внесок у загальну справу розбудови України як правової, демократичної, соціальної держави. Стратегія та тактика боротьби з організованою злочинністю в Україні є органічною частиною широкого суспільно-політичного, цілеспрямованого плану, зорієнтованого на стимулювання демократичної активності кожного окремого громадянина, зміну суспільних умов, за яких виникає або поширюється злочинність в організованих її формах. Прогресивність кроків, які вживаються державою у відповідній сфері, має підтверджуватись практикою, що характеризує їх цілеспрямованість і послідовність.

Необхідність координації діяльності органів, задіяних у справі боротьби з організованою злочинністю, підтверджується світовим досвідом, теорією і практикою боротьби зі злочинністю, особливо з її організованими формами. Важливість відповідних питань засвідчують не тільки статистич-

ні дані щодо ускладнення оперативної обстановки в окремих регіонах, територіях країни, а й загальна соціально-політична обстановка, загрозливі тенденції криміналізації суспільства. Стан стагнації не може бути визнаний таким, що відповідає курсу максимально безпечного розвитку суспільства, тому активний захист громадянина від небезпечних антисоціальних, злочинних, насильницьких проявів є головним завданням держави, насамперед, її силових відомств.

Розробка і застосування шляхів і механізмів боротьби з організованою злочинністю є невід'ємною частиною діяльності державних органів і громадськості. Вжиття комплексних, ефективних заходів щодо боротьби з відповідним злом є загальнонаціональною справою, яка повинна володіти системністю, послідовністю та узгодженістю, мати правове, організаційне, фінансове, матеріально-технічне, наукове забезпечення.

Для ефективної боротьби з організованою злочинністю та реалізації напрямів боротьби з цим явищем, визначених у Концепції державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю, схвалений Указом Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1000/2011, доцільно розглянути механізм управління [1].

В юридичній літературі зустрічається багато визначень терміну “механізм управління”. З точки зору адміністративного права, механізм управління – це організуюча виконавча і розпорядча діяльність органів держави, що здійснюється на основі законів та інших нормативних актів. У галузі теорії державного управління провідна роль у дослідженнях цих питань належить В. Б. Авер'янову [2], Р. Г. Губенко [3], І. Я. Дюрягіну [4], Ю. А. Тихомирову [5].

Найбільш змістовно і конкретно, на нашу думку, поняття механізму управління дає Ю. А. Тихомиров, визначивши його як спосіб організації та функціонування управління, який має вираз у створенні управлінської системи. У широкому розумінні механізм управління – це процес узгодженого впливу суб'єктів управління на явища соціальної дійсності. Він слугує динамічним проявом управління, яке без нього знаходиться у статиці.

Слід зазначити, що в дослідженнях механізму управління зустрічаються різні підходи. Так, В. В. Цветков присвятив низку наукових робіт методам управління як елементу його механізму [6].

Аналіз практики боротьби з організованою злочинністю та наукових праць з питань елементів механізму управління дозволяє визначити механізм протидії організованій злочинності, який включає:

- 1) якісну нормативно-правову базу в сфері боротьби з організованою злочинністю;
- 2) створення концепції стратегії і тактики боротьби з організованою злочинністю;

3) мету, задачі, методи і засоби, методики, інструментарій здійснення протидії;

4) визначення державних органів, функціями яких є: по-перше, боротьба; по-друге, – координація у сфері боротьби з організованою злочинністю.

З огляду на те, що організована злочинність діє у різних галузях і сферах економіки, політики та соціального життя держави, доходимо висновку, що механізм управління протидії організованій злочинності носить міжгалузевий характер, оскільки дана протидія здійснюється правоохоронними, контролюючими органами, а також установами кредитно-банківської системи та іншими суб'єктами. При цьому даний механізм управління носить прогресивний та адаптивний характер.

Адаптивними механізмами управління називають комплексні системи прогнозування, планування, регулювання і стимулювання, засновані на ідеях теорії активних систем та адаптації, тобто поєднанні знань, досвіду та інтуїції осіб, які приймають рішення, з новими інформаційними технологіями, адаптацією і навчанням.

Прогресивним називається такий механізм функціонування, який забезпечує максимальне використання, розкриття потенціалу.

За своїм спрямуванням механізми управління поділяються на зовнішньо – і внутрішньоспрямовані. Ця спрямованість залежить від об'єктивних причин, які зумовили необхідність вибору заходів впливу. Механізм зовнішнього впливу функціонує завдяки використанню заходів управління, специфіка яких дозволяє здійснювати ефективну діяльність системи відповідно до зовнішніх функцій. Формального вигляду вони набувають у вигляді директив, приписів, які надходять до конкретної соціальної системи.

Система, якою керують, і система управління у взаємозв'язку можуть бути розглянуті як новий механізм управління, як більш широка система заходів управління, щодо якої перша і друга системи виступають функціональними підсистемами. Призначення внутрішньосистемного механізму управління полягає у забезпеченні життєдіяльності систем не тільки через функціонування, але й, у разі потреби, через їх розвиток. У межах механізму управління можливі окремі часткові зміни, не пов'язані зі значною перебудовою всіх організаційних систем [7].

Отже, механізм протидії організованій злочинності включає в себе декілька елементів, кожний з яких є складним самостійним утворенням, тобто системою. Проте, сутність механізму полягає у розумінні того, що дає поєднання цих елементів у системному плані. Взаємодія елементів проявляється в тому, що механізм управління забезпечує їх органічний взаємозв'язок між собою, надає їм нові риси, забезпечує їх взаємний перехід і ту комбінацію, яка характеризує ефективність протидії організованій зло-

чинності. Саме системний підхід дозволяє визначити як якості названих елементів окремо, так і їх об'єднання в єдине ціле – механізм протидії організованій злочинності.

Будь-яка система має структуру, під якою необхідно розуміти зв'язки між усіма її елементами й підсистемами. До елементів системи можна віднести суб'єкти, об'єкти, а також прямі й зворотні зв'язки між ними. Саме суб'єкт і об'єкт утворюють у межах управлінської системи дві підсистеми (та, що управляє, і та, що управляється).

Оскільки суб'єкт і об'єкт управління також являються системами, які складаються з певних структурних елементів, що, в свою чергу, також є системами, можна говорити, що існують системи вищого й нижчого рівня. При цьому, слід зазначити, що кожна система нижчого рівня є складовою системи вищого рівня і жодна з них не існує автономно, ізольовано від іншої [8].

Елементи системи (підсистеми – суб'єкт і об'єкт) постійно взаємодіють між собою, адже якщо такого зв'язку не буде, то втрапить сенс саме управління як явище, яке існує об'єктивно. В результаті тісної взаємодії елементів системи відбуваються зміни в стані системи управління, тобто суб'єкт управління для досягнення змін поведінки всієї системи у певному напрямку підпорядковує відповідний об'єкт шляхом урегулювання, координації його поведінки, спрямування діяльності через управлінські команди.

Якщо вести мову про систему протидії організованій злочинності, то насамперед, треба сказати, що така система припускає наявність визначеного порядку, який полягає в процедурах вироблення визначених форм і елементів. Умовно механізм можна поділити на елементи, кожний з яких передбачає як централізоване управління, так і управління з урахуванням розвитку різних організаційно-правових форм системи управління. Цілісна система – це визначений склад елементів, компонентів, частин. Для неї характерні суворі внутрішня організація, взаємозв'язок, взаємодія елементів, що її утворюють. Саме структура пов'язує в єдине ціле окремі елементи, надає їм спільність, викликає появу нових системних якостей.

Стан управління характеризує протидію злочинності як результат його впливу, а засоби управління є складовою цього процесу. Заходи досягнення соціальних цілей загалом і заходи вирішення управлінських завдань, зокрема, мають певну об'єктивну зумовленість, яка полягає у потребі суспільства керувати своїм розвитком, необхідності спрямованого руху до мети загального добробуту. Об'єктивна зумовленість також полягає у практичному впровадженні в життя загальної внутрішньої політики, плануванні розвитку системи управління, спрямуванні діяльності підлеглих органів управління, контролі за діяльніс-

тю об'єкта управління; а також безпосередньому управлінні, яке полягає у прямому і систематичному впливі на об'єкт відповідно до поставленої мети і задач, тобто у поточному повсякденному управлінні оперативного характеру підлеглими об'єктами.

Заходи щодо протидії організованій злочинності, які використовуються в управлінні, повинні призвести до високої продуктивності та ефективності діяльності структурних підрозділів і окремих працівників; належної взаємодії структурних підрозділів при використанні службових завдань; чіткого організаційно-технічного процесу діяльності відповідно до вимог нормативних актів.

Очевидно, що мета, конкретні завдання, принципи і заходи їх досягнення органічно поєднані. Згідно з функціональним спрямуванням, заходи управління можна розділити на дві групи: пізнання та вплив.

Пізнавально-програмуючі функції управління здійснюються за допомогою різноманітних пізнавальних заходів. Важливе місце серед них посідають заходи, пов'язані з творчим осмисленням різноманітної інформації про стан системи управління і зовнішнього середовища, її статистичною обробкою, вивченням оперативної обстановки, використанням сил і заходів служб або підрозділів, правильною їх оцінкою, оптимізацією управлінських рішень та ін.

Не менш важливу роль виконують і заходи програмування майбутньої діяльності. Заходи впливу обираються суб'єктом управління з урахуванням властивостей об'єкта управління, закономірностей його розвитку.

Таким чином, зв'язок між станом протидії організованій злочинності та якістю управлінського впливу можна визнати як прямий завдяки наявності ознак системності у соціальних процесах, пов'язаних із заходами управління у відповідній сфері. Протидія злочинності повністю залежна від характеру заходів впливу, що застосовуються у системах, які мають за мету забезпечити правопорядок у різних сферах суспільного життя.

Жодна з систем, пов'язаних із процесами управління, не може бути використана, якщо в ній немає механізмів управління, тобто своєї рідної сукупності проміжних станів і процесів, використання яких дозволяє досягти кінцевої мети. Механізм управління висловлює спеціальний підхід до розв'язання проблем, пов'язаних із протидією організованій злочинності. Механізм управління є головною характерною особливістю суспільного прогресу. Сам механізм управління можна уявити у вигляді сукупності: висування об'єктивно досяжної мети; створення і розвиток системи управління (приймів і заходів забезпечення ефективності організації та функціонування системи управління). Отже, якщо поняття "зміст управління" пов'язане, передусім, із за-

дачами і функціями, то “механізм (технологія) управління” – із заходами, бо захід – це прийом здійснення управлінської діяльності.

В. Г. Афанасьєв розглядає управління як “функцію організованих систем різної природи, яка забезпечує збереження їх визначеної структури, підтримку режиму діяльності, реалізацію програми, мети діяльності” [11].

Система боротьби зі злочинністю вимагає відповідного механізму її реалізації. Механізм управління у сфері боротьби з організованою злочинністю становить цілісну форму дій учасників цього процесу.

Держава визначає головні напрями суспільного розвитку, вживає заходів щодо зосередження на них зусиль, прагне до найбільш раціонального використання потенціалу суспільства, повного забезпечення його потреб, обмеженості застосування сили у процесах розв’язання проблем, що виникають як усередині держави, так і за її межами. Механізми подолання проблем внутрішньої сфери життя суспільства, які можуть потребувати для свого розв’язання застосування сили, піддаються детальному розгляду і формалізації правоохоронних систем. Правоохоронні органи завжди виступали розгорнутою системою примусових силових заходів внутрішньодержавного регулювання, які набувають форм, що відповідають законам суспільного життя, умовам і завданням суб’єкта управління. Тому розгляд змісту цієї системи є актуальною науковою і практичною проблемою. Результатом такого розгляду повинна стати розроблена модель механізму управління. Система управління боротьби з організованою злочинністю має бути представлена організаційно-функціональними утвореннями, що компетентні діяти у відповідній сфері.

Розглядаючи правоохоронні органи як силовий фактор державного управління, необхідно враховувати зміну суспільного життя за допомогою державної діяльності як ключа до загального добробуту людей. Політика у сфері боротьби з організованою злочинністю повинна визначатись чітко сформульованими принципами, а не діями тих чи інших особисто заінтересованих груп.

Якщо говорити про мету, то, по суті, вона полягає в тому, щоб за рахунок упровадження ефективних методів управління одержати максимум результатів. Ефективність діяльності системи по протидії організованій злочинності залежить від кваліфікації кадрів і методів управління.

Відомо, що найважливіше для держави – це забезпечення ефективності, справедливості та стабільності в ній. Завдання держави в цій галузі зводяться до створення надійного правопорядку, забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки, дотримання законодавства, забезпечення здорової конкуренції, соціальних гарантій, формування виваженої податкової політики.

Держава повинна проводити свою політику, застосовуючи певні принципи управління. До них відносяться визначення цілей та завдань по їх досягненню, поділ завдань на окремі види операцій, розподіл робіт, координація взаємодії різних підходів органу, удосконалення ієрархічної структури, оптимізація процесів прийняття рішень і комунікації, а також пошук адекватної мотивації діяльності ефективних стилів керівництва, відповідальності та інших питань.

До принципів державно-правової політики боротьби з організованою злочинністю можна віднести:

– принцип справедливості, який потребує реального і безперечного втілення як у законі, так і на практиці правозастосування конституційної вимоги рівності всіх перед законом й судом. Цей принцип включає також ідею гуманізму, але гуманізму не абстрактного, не за рахунок жертв злочинів, а творчого, орієнтованого на захист громадянського суспільства;

– принцип законності засобів боротьби з організованою злочинністю, адже надзвичайні заходи, як вчить наш власний історичний досвід, розбещують владу і не удосконалюють людину. Цей принцип виражається в тому, що процес здійснення протидії організованій злочинності регламентується правовими нормами. Недотримання встановлених приписів, у результаті яких стали можливими прояви організованої злочинності, може завдати державі великих збитків. Тому, в разі порушення даних норм до правопорушників застосовуються заходи державного примусу, які передбачені відповідними нормативними актами. Оскільки до компетенції органів, на які покладено функції боротьби з організованою злочинністю, входить вжиття заходів щодо запобігання і припинення правопорушень, пов'язаних з організованою злочинністю, то і основним принципом їхньої діяльності повинен бути принцип законності;

– принцип невідворотності відповідальності за кожний вчинений злочин, урахуваючи, що впевненість у безкарності розбещує. Реалізація цього принципу на практиці створює особливі складнощі й саме для їх подолання слід докласти найбільших зусиль правоохоронним органам;

– принцип відповідності покарання характеру та ступеню суспільної небезпеки злочину та особистості винного. Не повинно бути ніяких пілг для високопоставлених осіб – злочинців;

– принцип економічної не вигідності злочину вимагає перегляду правових наслідків судимості та дуже обмежені обґрунтування і розміри матеріальних стягнень, особливо з корисливих злочинців; конфіскація майна повинна стати обов'язковим наслідком економічних злочинів, зокрема, вчинених у складі ОГ і ЗО;

Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)

– принцип економічного стимулювання реальних успіхів правоохоронних органів, дізнавачів і слідчих щодо протидії та розкриття злочинів потребує суттєвого удосконалення системи оплати праці в правоохоронних органах з урахуванням її результативності;

– принцип попередження злочинів, учинюваних організованими злочинними угрупованнями, повинен стати обов'язковою складовою частиною правової системи, обов'язковим елементом правоохоронної діяльності та громадської активності населення;

– принцип правового та соціального контролю має бути відроджений у цивілізованих формах, що не заперечують закону та ідеї захисту прав людини. Це потребує посилення контрольних функцій усіх гілок державної влади за дотриманням законодавства як державними органами і громадськими об'єднаннями, так і громадянами;

– принцип координації діяльності з розробки та реалізації державної політики боротьби з організованою злочинністю.

Таким чином, боротьба з організованою злочинністю має здійснюватися на принципах:

– законності, гуманізму та поваги до людей, їх прав і законних інтересів;

– наукового обґрунтування, прийнятності, планування і поступовості здійснення реорганізацій;

– надійності управління, орієнтованого на забезпечення стійкості та мобільності всіх ланок системи, організацію адекватного та оперативного реагування на будь-які зміни оперативної обстановки;

– максимальної економічності, простоти та гнучкості спецпідрозділів по боротьбі з організованою злочинністю;

– забезпечення оптимального співвідношення функцій, їх конкретизації та розподілу між різними ланками системи;

– пріоритетної орієнтації діяльності спецслужб по боротьбі з організованою злочинністю на вирішення завдань боротьби з організованою злочинністю;

– чесності, гідності, порядності, психологічних, організаційних і правових засад розвитку особистості;

– відкритості та гласності, створення атмосфери довіри й підтримки населення;

– налагодження та розвитку міжвідомчої співпраці;

– проведення широкої попереджувальної роботи.

Це найбільш суттєві положення запропонованих напрямів розвитку державно-правової політики боротьби з організованою злочинністю. Реалізація багатьох із цих принципів вимагає витрат із держбюджету, тому основним залишається завдання відновлення економіки країни, поповнення державного бюджету України, захист його від роз-

крадань, протидія відтоку капіталу, економне та цілеспрямоване витрачання державних коштів.

Такий розвиток державно-правової політики боротьби з організованою злочинністю повинен бути ефективним, адже він знаходить підкріплення своїм ідеям у тому, що: Конституція України – це правовий акт незаперечної дії; Україна – демократична країна; всі три гілки влади – законодавча, виконавча та судова – не тільки самостійні, але й готові до конструктивної співпраці при вирішенні життєво важливих для країни завдань; Президент України є главою держави і гарантом Конституції не тільки номінально, а й по суті.

Так, сформульовані позиції дають можливість охарактеризувати взаємодію між елементами механізму протидії організованій злочинності, адже саме їх сукупність, системний зв'язок між ними і забезпечує цілісність й цілеспрямованість впливу. І хоча кожний елемент окремо є самостійним явищем, – у механізмі протидії організованій злочинності він розглядається, виходячи із системності та взаємодії з іншими елементами. Таким чином досягається необхідна міра їх поєднання, яка дозволяє виявити їх якості в рамках цілого. Наприклад, якісна нормативно-правова база у сфері протидії організованій злочинності є передумовою для створення концепції стратегії і тактики боротьби з організованою злочинністю. На її основі визначаються мета, завдання, методи і засоби, розробляються методика, інструментарій здійснення протидії. Органи ж, що здійснюють боротьбу з організованою злочинністю, повинні чітко дотримуватись правил, визначених нормативно-правовими актами.

Ефективність діяльності системи по боротьбі з організованою злочинністю залежить від кваліфікації кадрів і методів управління. Головну роль у цьому відіграє держава. Вона повинна проводити свою політику, застосовуючи певні принципи управління, до яких відносяться визначення цілей та завдань по їх досягненню, поділ завдань на окремі види операцій, розподіл робіт, координація взаємодії різних підходів органу, удосконалення ієрархічної структури, оптимізація процесів прийняття рішень і комунікації, а також пошук адекватної мотивації діяльності ефективних стилів керівництва, відповідальності та інших питань.

Список використаних джерел

1. Про Концепцію державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю : Указ Президента України від 21 жовт. 2011 р. № 1000/2011 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/14091.html>.

Борьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)

2. Авер'янов В. Б. Питання правового забезпечення організаційних структур управлінського апарату / В. Б. Авер'янов // Проблеми правознавства. – К., 1991. – Вип. 52. – С. 44–57.

3. Губенко Р. Г. Правовое регулирование в механизме государственного управления / Р. Г. Губенко // Респ. межвед. науч. сб. – К., 1979. – Вип. 39. – С. 22–46.

4. Дюрягин И. Я. Юридический механизм управления и социалистический правопорядок / И. Я. Дюрягин. – Саратов, 1980. – С. 67–71.

5. Тихомиров Ю. А. Механизм управления в развитии социалистического обществе / Ю. А. Тихомиров. – М., 1978. – 335 с.

6. Цветков В. В. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / В. В. Цветков. – К. : Оріяни, 1998. – 363 с.

7. Мамзин А. С. О законах функционирования и законах развития / Мамзин А. С., Рожин В. П. // Вопросы философии. – 1965. – № 4. – С. 3–8.

8. Научное управление обществом / [под ред. В. Г. Афанасьева]. – М. : Мысль, 1968. – Вип. 2. – 343 с.

9. Козлов Ю. М. Научная организация управления и право / Козлов Ю. М., Фролов Е. С. – М. : МГУ, 1986. – 245 с.

10. Sherman T. International Efforts to combat money laundering: the role of the financial action task force / T. Sherman // Money laundering / Hume Papers on Public Policy. – Edinburgh. – 1993. – Vol. 2. – P. 13.

11. Управление: статья / В. Г. Афанасьев // Философский энциклопедический словарь. – М. : Сов. Энциклопедия, 1983. – С. 704–706.

12. Бойков А. Д. Проблемы государственно-правовой политики борьбы с преступностью / А. Д. Бойков // Преступность: стратегия борьбы. – М., 1997. – С. 32–75.

Статья посвящена проблемным вопросам управления системой борьбы с организованной преступностью, возможным путям их решения, а также усовершенствованию механизма управления, как составляющей системы борьбы с организованной преступностью.

The article is devoted to the problem of management system to combat organized crime and possible ways of solving them, as well as improving the management mechanism, as part of the fight against organized crime.

Стаття надійшла до редакції журналу 12 грудня 2011 року.