

Сидоренко Н. С.,
*кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри управління та адміністрування
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ КРИМІНОЛОГІЧНОГО МОНІТОРИНГУ ОРГАНАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

LEGAL FRAMEWORK FOR CRIMINOLOGICAL MONITORING BY THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

Актуальність статті полягає в тому, що на початку дослідження правових засад здійснення кримінологічного моніторингу органами Національної поліції України, слід зазначити, що жоден нормативно-правовий акт, який регулює діяльність поліції, не містить визначення кримінологічного моніторингу, хоча поняття моніторингу використовується, зокрема в аспекті моніторингу оперативної обстановки. У статті досліджується сучасний стан моніторингу з боку поліції. На основі дослідження намічено коло проблемних питань, пов'язаних із моніторингом поліції, та запропоновано шляхи їх вирішення. Жоден нормативно-правовий акт, що регулює діяльність поліції, не містить визначення кримінологічного моніторингу, хоча використовується поняття моніторингу, зокрема в аспекті моніторингу оперативної ситуації. Національна поліція України є центральним органом виконавчої влади, який обслуговує суспільство, забезпечуючи захист прав і свобод людини, протидіючи злочинності, підтримуючи громадську безпеку та порядок. Основними завданнями національної поліції є: забезпечення громадської безпеки та порядку; захист прав і свобод людини, а також інтересів суспільства та держави; запобігання злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги. У Законі України «Про Національну поліцію» «моніторинг» не використовується законодавцем, хоча певним чином повноваження з моніторингу відображені у змісті ст. 25 «Повноваження поліції у сфері інформаційно-аналітичного забезпечення». Таким чином, поліція здійснює інформаційно-аналітичну діяльність виключно для виконання своїх повноважень відповідно до закону. Поняття «кримінологічний моніторинг» є більш широким поняттям, ніж «моніторинг криміногенної ситуації (ситуації)». Ці поняття близькі, але не тотожні, вони відрізняються за змістом (моніторинг оперативної обстановки включає спостереження, вимірювання та оцінку не лише окремих злочинних явищ, а й інших надзвичайних ситуацій і правопорушень) та мети.

Ключові слова: моніторинг, поліція, злочинність протидія, запобігання.

The relevance of the article is that at the beginning of the study of the legal framework for criminological monitoring by the National Police of Ukraine, it should be noted that no legal act regulating police activities contains a definition of criminological monitoring, although the concept of monitoring is used, in particular in monitoring operational environment. The article examines the current state of monitoring by the police. Based on the research, the range of problematic issues related to police monitoring is outlined, and ways to solve them are suggested. No legal act regulating the activities of the police contains a definition of criminological monitoring, although the concept of monitoring is used, in particular in the aspect of monitoring the operational situation. The National Police of Ukraine is the central body of executive power that serves society by ensuring the protection of human rights and freedoms, combating crime, maintaining public safety and order. The main tasks of the national police are: ensuring public safety and order; protection of human rights and freedoms, as well as the interests of society and the state; crime prevention; providing, within the limits specified by law, assistance services to persons who, for personal, economic, social reasons or as a result of emergencies, need such assistance. In the Law of Ukraine “On the National Police” “monitoring” is not used by the legislator, although in some way the monitoring powers are reflected in the content of Art. 25 “Powers of the police in the field of information and analytical support”. Thus, the police carry out information and analytical activities solely to exercise their powers under the law. The concept of “criminological monitoring” is a broader concept than “monitoring of a criminogenic situation (situation)”. These concepts are close, but not identical, they differ in terms of content (monitoring of the operational situation includes observation, measurement and evaluation not only of certain criminal phenomena, but also other emergencies and offenses) and purpose.

Key words: monitoring, police, crime counteraction, prevention.

Постановка проблеми. На початку дослідження правових засад здійснення кримінологічного моніторингу органами Національної поліції України, слід зазначити, що жоден нормативно-правовий акт, який регулює діяльність поліції, не містить визначення кримінологічного моніторингу, хоча поняття моніторингу використовується, зокрема в аспекті моніторингу оперативної обстановки.

Стан дослідження. Дослідженню різних аспектів концептуальних і прикладних характеристик кримінологічного моніторингу присвячено праці О.М. Бандурки, Є.М. Блажівського, Я.І. Гілінського, В.Л. Давиденко, Ю.Б. Данильченка, О.М. Джужи, А.Е. Жалінського, О.Г. Кальмана, О.М. Литвинова, Ю.В. Орлова, В.А. Плешакова, А.Є. Фоменка, Д.А. Шестакова та деяких інших учених. Визнаючи досить значний внесок цих науковців у розроблення зазначеної проблематики, слід все ж таки звернути увагу на несформованість єдиних методологічних засад розуміння цієї категорії та її функціональних характеристик. Ця проблема потребує свого розв'язання. У зв'язку із цим **метою** статті є дослідження нормативних актів, які регулюють питання здійснення моніторингової діяльності органами поліції.

Виклад основного матеріалу. Національна поліція України (поліція) є центральним органом виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Основними завданнями національної поліції є: забезпечення публічної безпеки і порядку; охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидія злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [1].

У Законі України «Про Національну поліцію» від 02 липня 2015 р. № 580-VIII термін «моніторинг» законодавцем не використовується, хоча певним чином моніторингові повноваження відображенні у змісті ст. 25 «Повноваження поліції у сфері інформаційно-аналітичного забезпечення». Так, поліція здійснює інформаційно-аналітичну діяльність виключно для реалізації своїх повноважень, визначених законо-

давством. У рамках інформаційно-аналітичної діяльності поліція:

1) формує бази (банки) даних, що входять до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України;

2) користується базами (банками) даних Міністерства внутрішніх справ України й інших органів державної влади;

3) здійснює інформаційно-пошукову й інформаційно-аналітичну роботу;

4) здійснює інформаційну взаємодію з іншими органами державної влади України, органами правопорядку іноземних держав і міжнародними організаціями тощо [1].

Поряд із цим п. 41 Положення про Національну поліцію, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877 зазначається, що поліція в межах покладених на неї завдань здійснює моніторинг оперативної обстановки в державі, вивчає, аналізує і узагальнює результати та ефективність поліцейської діяльності, інформує у 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 й держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [2].

В даному випадку видається слушною пропозиція А.Є. Фоменка перенести зміст п. 41 Положення про Національну поліцію, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877 «Про затвердження Положення про Національну поліцію» до Закону України «Про Національну поліцію» шляхом включення п. 31 до ч. 1 ст. 23 «Основні повноваження поліції» даного законодавчого акту. Крім того, пропонується додати до п. 31 таке повноваження, як здійснення кримінологічного моніторингу. Запропоновано додати до ч. 1 ст. 23 «Основні повноваження поліції» Закону України «Про Національну поліцію» п. 31 наступного змісту: «31) здійснює кримінологічний моніторинг, моніторинг оперативної обстановки в державі, вивчає, аналізує і узагальнює результати та ефективність поліцейської діяльності, інформує у порядку та спосіб, які передбачені законом, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також гро-

мадськість про здійснення державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку» [3, с. 173–174].

Вважаємо реалізація запропонованої законодавчої ініціативи дозволить гармонізувати діюче законодавство, яке регулює питання здійснення кримінологічного моніторингу Національною поліцією, а також підвищити ефективність в розробленні відповідних наукових засад. На нашу думку, доцільно, в Законі України «Про Національну поліцію» дати законодавче визначення поняття «моніторинг». Це дозволить усунути суперечності та дублювання повноважень різних підрозділів. Як вище зазначалося, безпосередньо Закон України «Про Національну поліцію» не містить даного поняття, однак в значній кількості пов'язаних нормативно-правових актів, які регулюють діяльність окремих підрозділів поліції, цей термін зустрічається.

Так, зокрема, в Наказі Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС) України від 27 квітня 2020 р. № 357 «Про затвердження Інструкції з організації реагування на заяви й повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події та оперативного інформування в органах (підрозділах) Національної поліції України», зазначається що одним з обов'язків оперативного чергового Головного управління Національної поліції (далі – ГУНП) щодо реагування на заяви й повідомлення про правопорушення або події та оперативного інформування чергової частини вищого рівня є організація моніторингу та використання в розкритті кримінального правопорушення (установленні обставин події) інформації, що надходить до ГУНП із систем відеоспостереження, які знаходяться в місцях учинення правопорушення або події, можливого перебування правопорушників та за напрямками їх відходу тощо [4].

Наказ МВС України «Про організацію діяльності слідчих підрозділів Національної поліції України» від 06 липня 2017 р. № 570 закріплює одним з повноважень начальника слідчого відділу територіального (відокремленого) підрозділу Національної поліції України, організацію та забезпечення постійного моніторингу стану оперативної обстановки на території обслуговування й реагування на її зміни, оператив-

не інформування начальника територіального (відокремленого) підрозділу поліції про стан правопорядку та боротьби зі злочинністю, наявні проблеми і пропозиції щодо їх розв'язання [5].

Подібні повноваження має й начальник підрозділу дізнання. Так, відповідно до наказу МВС України «Про затвердження Положення про організацію діяльності підрозділів дізнання органів Національної поліції України» від 20 травня 2020 р. № 405 на начальника відділу (сектору) дізнання територіального підрозділу поліції покладається повноваження організувати та забезпечувати постійний моніторинг стану оперативної обстановки на території обслуговування й реагування на її зміни [6].

Відповідно до Наказу МВС України «Про затвердження Типового положення про управління організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування головних управлінь Національної поліції України в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві» від 22 січня 2016 р. № 39, основними завданнями управлінь організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування є моніторинг оперативної обстановки на території обслуговування та організація реагування на її зміни.

Також, однією з функцій зазначених підрозділів є моніторинг оперативної обстановки та організація реагування на її зміни:

1) збір, оцінка, аналіз інформації про криміногенну ситуацію на території обслуговування, кримінальні правопорушення, порушення публічної безпеки і порядку, інші надзвичайні події та заходи реагування, що вживаються підрозділами головного управління для усунення недоліків;

2) підготовка зведень про кримінальні правопорушення та інші, не пов'язані з ними, події, а також обмін інформацією стосовно них з іншими державними органами влади;

3) участь в організації діяльності оперативних штабів, ситуаційних центрів / відділів, робочих груп з координації дій та управління силами і засобами поліції під час проведення масових заходів, державних свят і надзвичайних подій;

4) участь у розробленні та контролі за реалізацією типових планів операцій спільно із заінтересованими підрозділами головних управлінь [7].

Як можемо побачити, виходячи зі змісту вищенаведених нормативно-правових актів,

в жодному з них не зустрічається формулювання «кримінологічний моніторинг». На мові законодавця використовується термін «оперативна обстановка». Науково-обґрунтованою є пропозиція А.Є. Фоменка, який зазначає, що під оперативною обстановкою слід розуміти сукупність обставин і умов у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайної ситуації (події) або вчинення кримінального та адміністративного правопорушення, з урахуванням яких визначаються і уточнюються завдання для підрозділів поліції. Поряд із цим А.Є. Фоменко пропонує під кримінологічним моніторингом розуміти багатогранне явище, що являє собою спосіб пізнання, спрямований на оптимізацію системи протидії та запобігання злочинності шляхом спостереження, вимірювання та оцінки певних явищ або процесів (як в розрізі дослідження окремих видів кримінальних правопорушень, так і в цілому, дослідження причин та умов вчинення злочинів та кримінальних проступків, особи кримінального правопорушника тощо), виявлення характеру, тенденцій і закономірностей в їх розвитку та вироблення на підставі отриманих даних прогнозів й ефективних заходів реагування. Визначення вказує на кінцеву мету (оптимізація системи протидії та запобігання злочинності), проміжну мету (виявлення характеру, тенденцій та закономірностей розвитку певних явищ або процесів), зміст процесу моніторингу (спостереження, вимірювання та оцінка певних явищ або процесів) [3, с. 179].

Поняття «кримінологічний моніторинг» є більш широким поняттям, ніж «моніторинг криміногенної ситуації (обстановки)». Ці поняття є близькими, проте не тотожними, вони відрізняються в частині змісту (моніторинг оперативної обстановки включає у себе спостереження, вимірювання та оцінку не тільки певних злочинних явищ, але і інших надзвичайних подій та правопорушень) та мети.

Визначення моніторингу в аспекті повноважень спеціальних суб'єктів розкривається в Законі України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 6 грудня 2019 р. № 361-ІХ (далі – Закон). Зокрема, в ст. 1 законодавець визначає державний фінансовий моніторинг як

сукупність заходів, що вживаються суб'єктами державного фінансового моніторингу і спрямовуються на виконання вимог законодавства у сфері запобігання та протидії. Далі: державний фінансовий моніторинг спеціально уповноваженого органу – сукупність заходів із збору, обробки та аналізу інформації про фінансові операції, що подається до спеціально уповноваженого органу суб'єктами первинного і державного фінансового моніторингу та іншими державними органами, відповідними органами іноземних держав, іншої інформації, що може бути пов'язана з підозрою в легалізації (відмиванні) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванні тероризму й / або фінансуванні розповсюдження зброї масового знищення та/ або з іншими незаконними фінансовими операціями, а також заходів з перевірки такої інформації згідно із законодавством України та інших заходів, спрямованих на виконання вимог законодавства у сфері запобігання та протидії. Далі по тексту Закон визначає державний фінансовий моніторинг інших суб'єктів державного фінансового моніторингу – сукупність заходів, що вживаються іншими суб'єктами й спрямовані на виконання вимог законодавства у сфері запобігання та протидії [8, с. 5].

Аналіз запропонованих визначень моніторингу в законодавстві дає підстави стверджувати, що законодавець під моніторингом розуміє сукупність заходів зі збору, обробки та аналізу, перевірки інформації з метою запобігання та протидії певному виду злочинності.

На наш погляд такий підхід до змісту моніторингу є дещо звуженим, оскільки не розкриває призначення та мету таких заходів та маніпуляцій з кримінологічно значущими даними. Узгаляння вищенаведених наукових поглядів на сутність та зміст кримінологічного моніторингу дозволило нам запропонувати наступне визначення досліджуваного поняття. На нашу думку, кримінологічний моніторинг органів поліції – це соціально зумовлена, науково-обґрунтована система спостереження, вимірювання та оцінки стану явищ та процесів у різні періоди, яка спрямована на оптимізацію системи протидії та запобігання злочинності, шляхом отримання повної та обґрунтованої інформації про злочинність з метою її подальшого оброблення, систематизації та використання. Наукова та при-

кладна цінність отриманої інформації полягає в її достовірності, своєчасності, об'єктивності та може бути використана як базова для здійснення прогностичної діяльності.

Таким чином, **підсумовуючи** вищевикладене, зазначимо, що сучасний стан здійснення моніторингу органами поліції потребує покращення. Вдосконалення потребує як наукове, правове забезпечення цієї діяльності, так і вдосконалення самого механізму моніторингу.

Актуальним зараз є питання якісної трансформації підходу до проведення моніторингу застарілими методами та почати здійснювати аналіз з використанням методів та здобутків інформаційної сфери та штучного інтелекту. Важливим елементом комплексного підходу до здійснення моніторингу органами поліції повинно стати використання інформації про результати діяльності громадських, молодіжних, організацій, навчальних закладів тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про Національну поліцію : Закон України від 02 липня 2015 р. № 580-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19/>
2. Про затвердження Положення про Національну поліцію : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-%D0%BF#n9>
3. Фоменко А.С. Кримінологічна діяльність Національної поліції України : монографія. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. Справ, 2020. 320 с.
4. Про затвердження Інструкції з організації реагування на заяви і повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події та оперативного інформування в органах (підрозділах) Національної поліції України : Наказ МВС України від 27 квітня 2020 р. № 357 / Міністерство внутрішніх справ України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0443-20/>
5. Про організацію діяльності слідчих підрозділів Національної поліції України : Наказ МВС України від 06 липня 2017 р. № 570 / Міністерство внутрішніх справ України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0918-17#Text>
6. Про затвердження Положення про організацію діяльності підрозділів дізнання органів Національної поліції України : Наказ МВС України від 20 травня 2020 р. № 405 / Міністерство внутрішніх справ України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0491-20#Text/>
7. Про затвердження Типового положення про управління організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування головних управлінь Національної поліції України в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві : Наказ МВС України від 22 січня 2016 р. № 39 / Міністерство внутрішніх справ України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0216-16#Text>
8. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 6 грудня 2019 р. № 361-IX / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2020. № 25. С. 5.