

## БОРОТЬБА ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

---

М.М. Биргеу

### **ВИДИ, ФОРМИ І ПРИНЦИПИ КООРДИНАЦІЇ ПРОФІЛАКТИКИ ЗЛОЧИНІВ**

Ефективність функціонування будь-якої управлінської системи залежить від того, наскільки ця система є дієвою і здатною до самореалізації, а ця здатність залежить у першу чергу від наявності або, точніше можна сказати, від відпрацьованості діючого управлінського механізму як реальної організаційної сили, опанувавши яку суб'єкт управління починає керувати відповідними суспільними процесами. На нашу думку, викладене цілком справедливе і для системи профілактики злочинів.

Розглядаючи суть організації, треба мати на увазі, що це поняття в науці трактується неоднозначно. В одних випадках під даною категорією розуміється певне соціальне утворення – державний або громадський орган, трудовий колектив; у інших – стан об'єкта або суб'єкта управління, їх упорядкованість та цілісність у функціональному та структурному відношенні [1, с.281]. Нарешті, і що є для нас головним, організація - це свідомо діяльність, спрямована на упорядкування стану тих чи інших соціальних утворень.

Між різними аспектами поняття організація існує тісний зв'язок. Організація, що виступає як упорядкований стан системи, є результатом цілеспрямованого здійснення організації як певного роду діяльності. Її виконання передбачає створення конкретних соціальних систем (формування їх функціональної та організаційної структур; обґрунтування штатної чисельності; підбір та розстановку кадрів; інформаційне, матеріально-технічне та фінансове забезпечення, створення цілісності між компонентами системи за допомогою стійкого взаємозв'язку, що гарантує її надійну взаємодію; і головне – відокремлення у системі органу, на який буде покладено *процедурне управління в формі координації*, якщо мова йде про систему профілактики злочинів. Завдання, які виникають при цьому, вирішуються різними засобами з урахуванням специфіки системи, що утворюється, але з єдиною метою – визначити, закріпити та забезпечити реалізацію усього комплексу організаційних відносин, які необхідні для її ефективного функціонування [2, с.71].

У сфері профілактики злочинів, як і в інших сферах, управління та організація органічно поєднані між собою і прямо залежать одне від одного. Ефективність результатів профілактики злочинів також залежить від зв'язку між управлінням та організацією.

У структурі організації профілактики злочинів виділяють: формування мети діяльності, проектування організаційних структур, створення або виділення органу управління, створення системи збору інформації та її циркуляції, підбору, розстановки, навчання та виховання кадрів, координації діяльності, матеріально-господарчого, технічного, фінансового та інших видів забезпечення [3, с.13–15].

Одним з елементів організації системи профілактики злочинів є координація, під якою розуміють узгодження дій тактично самостійних суб'єктів системи профілактики злочинів за різними елементами діяльності при наявності рівноправних зв'язків між ними, спільної стратегічної мети діяльності, для підвищення ефективності протидії злочинності [2, с.79].

Протягом тривалого часу проблеми координації привертали до себе підвищену увагу науковців. Дослідженню цією важливою проблематики присвятили свої роботи О.М. Бандурка, Л.М. Давиденко, П.М. Каркач, О.М. Литвинов, Ю.М. Козлов, Т.Л. Маркелов, В.Т. Білоус та багато інших. Але, назважаючи на це, серед дослідників проблем координації та її місця в управлінні різними сферами життєдіяльності до цих пір точаться палкі суперечки з приводу природи та ролі координації в управлінні. Зокрема, її часто розглядають як: елемент управлінської функції; самостійну функцію управління; невід'ємний елемент будь-якої функції управління; суть управління; мету управління; метод управління тощо [4, с.17]. Це розмаїття поглядів та позицій не сприяє точності наукового визначення розглядуваної категорії, що в свою чергу обумовлює насторожене ставлення до неї з боку практичних працівників.

Метою написання цієї статті є визначення та аналіз основних управлінських аспектів координації профілактики злочинів, її видів, форм та принципів, а також формулювання на цій основі окремих методичних рекомендацій, спрямованих на більш поширене використання цієї форми організації управління в системі профілактики злочинів.

Координація сприяє підвищенню законності як у межах профілактичної діяльності, так і правоохоронної, оскільки покращується можливість отримувати більш повну та суттєву інформацію про стан злочинності, про причини та умови вчинення злочинів, про заходи протидії злочинності попереджувального плану, про правоохоронну діяльність та впливати на ці обставини владними засобами.

Вона являє собою найбільш дієздатний напрям формування спільного руху різноманітних органів профілактики злочинів не лише тому, що забезпечує єдність різноманітних суб'єктів, але й тому, що виявляє та усуває негативні прояви спільної праці. Значною мірою – це упередження самої можливості дублювання, нечесної конкуренції тощо. У процесі координації самостійні дії органів певного рівня можуть зазнати спрямованого впливу ще до того, коли вони набрали чинності і тому легше усунути негативні наслідки наявним арсеналом управлінських засобів координації, які дозволяють переривати чи навіть припиняти розпочату узгоджену діяльність, вдосконалювати її, змінювати виконавців чи їх обов'язки, зміщати акценти профілактичного впливу.

Успішне здійснення координації залежить від виконання певних організаційних принципів, що гарантує усунення помилок під час її здійснення. На наш погляд, до таких принципів можна віднести:

#### 1. Загальноправові принципи:

Науковість управління профілактикою злочинів. Це означає, по-перше, розробку наукової концепції профілактики злочинів та використання її під

час програмування, прогнозування, правового регулювання, управління та здійснення профілактичних заходів; по-друге, науково-методичне забезпечення профілактичної діяльності та координації на всіх рівнях, етапах, напрямках, а також комплексне використання даних наук про боротьбу зі злочинністю для практичної діяльності, налагодження з цією метою механізму імплементації наукових рекомендацій у практику після їх об'єктивного оцінки; по-третє, використання практикою представлених наукою знань закономірностей злочинності та можливостей боротьби з нею для точної оцінки ситуації в перспективі та ретроспективі для обґрунтування стратегічних та тактичних рішень; по-четверте, усвідомлення практикою необхідності наукової розробки проблем профілактики злочинів та їх безпосереднє застосування на практиці; по-п'яте, проведення комплексних кримінологічних експертиз законодавчих та управлінських актів, пов'язаних не лише з профілактикою злочинів, але з іншими сферами суспільного буття.

Законність має дуже велике значення для будь-якої соціальної системи, тим більше для системи профілактики злочинів. Цей принцип полягає в обов'язковому виконанні законів та відповідних їм правових актів органами держави, посадовими особами, суспільними організаціями та громадянами. Він є конституційним принципом організації громадянського суспільства, державного ладу, системи соціального управління [5, с.25].

Гласність є обов'язковим атрибутом демократичного суспільства. Вона полягає у своєчасному, широкому та регулярному інформуванні громадян про діяльність системи профілактики злочинів, про дійсний рівень злочинності у суспільстві. Реалізація принципу гласності досягається за допомогою обов'язкових звітів органів, що ведуть боротьбу зі злочинністю або координують її, перед населенням, наявністю інформації про їх діяльність, всебічного обговорення важливих питань та рішень, що приймаються. Цей принцип стимулює формування громадської думки, включення населення у процеси профілактики злочинів, підвищення активності, здійснення впливу громадянського суспільства на державу. Інструментом реалізації принципу гласності виступають засоби масової інформації. Це також конституційний принцип [5, с.47].

Гуманізм є одним з основоположних принципів управління у демократичному суспільстві. Цей принцип виражає систему поглядів, що визнають цінність людини як особистості, її права на свободу, щастя, повноцінний розвиток, виявлення своїх здібностей, що вважає благо людини критерієм оцінки соціальних інститутів. Цей принцип поєднує у собі рівність, справедливість, людяність, що є бажаною нормою відносин між людьми.

Демократизм. Означає, що профілактика злочинів та її координація повинні здійснюватись під контролем представницьких органів влади відповідного рівня, при безпосередній участі та контролю з боку громадських формувань та з врахуванням результатів постійного моніторингу та вивчення громадської думки.

## 2. Спеціально-галузеві принципи:

а) управлінські: здійснення координації суб'єктів профілактики злочинів виконавчою гілкою влади; рівність усіх учасників координаційної діяль-

ності під час постановки питань до вирішення, внесення пропозицій, розробки рекомендацій та заходів; самостійність кожного органу в межах, наданих законодавством, як під час розробки узгоджених заходів, рекомендацій, так і під час реалізації узгоджених рішень з профілактики злочинів, проведенню заходів профілактичного характеру в межах своєї компетенції [6, с.81]; активність та ініціативність кожного органу в процесі узгодженої діяльності, у розробці та при здійсненні спільних заходів; цілеспрямованість; підконтрольність координаційної діяльності; об'єктивність, яка означає, що координаційна діяльність повинна ґрунтуватися на знаннях та використанні об'єктивних закономірностей управління суспільними процесами, врахування дійсності, обрахування можливостей, визначення труднощів, які необхідно здолати; відповідальність керівника кожного органу та установи за виконання спільних узгоджених рішень [7, с.116];

б) кримінологічні принципи: конкретність, яка означає, що необхідно не лише вивчати конкретні процеси, що відбуваються в дійсності, аналізувати інформацію про їх стан та тенденції розвитку і згідно з цим розраховувати результати, але й намагатися досягнути цієї якості під час розробки та прийняття рішень; планомірність впливу на негативні фактори, асоціальні явища та криміногенні умови, що сприяють скоєнню злочинів, відповідно до спільних узгоджених планів, програм (зазначимо, що принципу планомірності повинна відповідати і сама координаційна діяльність, тобто вона повинна здійснюватися не періодично, час від часу, коли для цього буде чиясь бажання, а постійно, незалежно від труднощів та проблем); системне відстеження результатів скоординованих заходів та їх виправлення з урахуванням змін криміногенної ситуації [8, с.17].

Правильний вибір виду координації з урахуванням її актуальності, яка заснована на результатах аналізу інформації, сприяє цілеспрямованості діяльності суб'єктів профілактики та визначенню найбільш раціональних форм координації. Без чіткого визначення основних видів координації профілактики злочинів, навіть за умови її активного та цілеспрямованого здійснення, виявляється мало результативною, оскільки зусилля спрямовуються на досягнення не головної мети, а на вирішення другорядних завдань. Тому класифікація видів координації профілактики злочинів, на наш погляд, має велике теоретико-прикладне значення.

Залежно від цілей, масштабів, суб'єктів і характеру здійснюваних заходів координацію профілактики злочинів можна умовно розділити на такі великі два блоки: комплексно-територіальну та відомчо-галузеву.

Комплексно-територіальна координація – це спільна розробка, затвердження та здійснення сукупності соціальних, економічних, правових, виховних, профілактичних та інших заходів у межах окремих адміністративно-територіальних одиниць. Відомчо-галузєва координація – це узгодження профілактичної діяльності у відомстві, галузі, а також у групі (комплексі) відомств, організацій зі схожою компетенцією [9, с.143–145].

В рамках названих блоків можна здійснити більш дрібну **класифікацію** видів координації профілактики злочинів. Зокрема:

1. За адміністративно-територіальним критерієм: координація суб'єктів профілактики на державному, регіональному та місцевому рівнях.

2. Предметно-цільова або відповідно до напрямів координації: координація профілактики злочинності; координація профілактики окремих видів або груп злочинів; координація профілактики злочинів, скоюваних неповнолітніми, тощо. У межах зазначеного виду координації окремо слід відзначити координацію профілактики рецидивної злочинності.

3. За ступенем однорідності функцій суб'єктів координації: відомча або координація дій суб'єктів з однаковою компетенцією (проводиться серед складових елементів певної структури або серед структурних елементів певної системи), міжвідомча координація (охоплює діяльність органів та установ з різною компетенцією).

4. За часовими характеристиками: постійна, регулярна, періодична і тимчасова.

5. Відносно системи профілактики злочинів: внутрішня (здійснюється спеціальними органами управління профілактикою злочинів) і зовнішня (здійснюється органами влади).

6. За суб'єктним складом: тактична (здійснюється прокуратурою серед правоохоронних органів, до яких іноді залучаються контролюючі органи та суди); стратегічна (має бути покладена на виконавчу владу і з залученням правоохоронних, інших державних органів та установ, громадських формувань тощо).

7. За обсягом упорядкування системи профілактики злочинів: загальна (упорядковуються усі складові елементи системи) та часткова (упорядкування зазнають лише окремі елементи системи) координація.

8. За характером підстав для координації: регламентована (є норма закону, яка містить питання організації координації), за вказівкою вищестоящих органів (є вказівка керівництва про необхідність налагодження координації без належної правової регламентації), ініціативна (є лише розуміння необхідності координації, яка здійснюється за погодженням учасників).

Основу функціонування координаційних органів у сфері профілактики злочинів складає діяльність щодо визначення суті та змісту окремих форм узгоджувальної діяльності суб'єктів профілактики злочинів. Визначити, які саме форми узгоджувальної діяльності застосовуються при координації профілактики злочинів можна через усвідомлення суті процесів, що відбуваються на кожному етапі спільної погодженої діяльності.

Форма координації характеризує функціональний зв'язок між органом, на який законом покладено здійснення координації (координаційний орган), та об'єктами його координаційного впливу (правоохоронні, інші державні органи, громадські формування, окремі громадяни). Форми координації необхідно відрізняти від інших форм управлінської діяльності за ознакою того, що форми координації спрямовані на узгодження спільних зусиль суб'єктів профілактики злочинів у межах єдиної стратегічної мети, а форми управлінської діяльності віддзеркалюють зміст інших функцій управління і в сукупності становлять механізм функціонування системи профілактики злочинів.

Певні форми координації притаманні її окремим видам. Але існують і такі, котрі характерні без винятку будь-якій спільній узгодженій діяльності. Ці форми складають змістовну основу координації профілактики злочинів. Відмінність цих форм координації від інших полягає у наступному: вони охоплюють, як правило, всіх або переважну більшість суб'єктів профілактики злочинів; обсяг та зміст координаційних заходів визначається, як правило, у першу чергу особливостями обстановки у межах певної адміністративно-територіальної одиниці; координаційна діяльність, виражена зовні у певних формах, здійснюється і по вертикалі, і по горизонталі. Останнє треба розуміти ще і як специфіку методів управлінського впливу суб'єктів адміністративно-територіальної координації профілактики злочинів.

До форм координації профілактики злочинів, які характерні для всіх її видів, належать:

1. Обмін інформацією з питань боротьби зі злочинністю і стосовно діяльності відповідної ланки системи, а також створення єдиного інформаційного фонду реєстрації правопорушень у районі, місті, регіоні, який використовується для аналітичної, прогностичної та роботи з планування профілактичних заходів як державними органами та установами, так і громадськими організаціями.

2. Постійне спільне інформування населення у визначених межах та з урахуванням необхідності.

3. Вивчення та розповсюдження позитивного досвіду.

4. Спільні аналізи стану злочинності та узагальнення практики профілактичної діяльності.

5. Спільне планування та здійснення узгоджених профілактичних заходів.

6. Створення постійно діючих координаційних органів у адміністративно-територіальних одиницях.

7. Прийняття такими органами управлінських рішень з питань боротьби зі злочинністю.

Підсумовуючи викладене, слід звернути увагу на такі принципові моменти, пов'язані з розумінням суті, природи, місця та ролі координації у системі профілактики злочинів. По-перше, організаційна діяльність є однією з граней управлінського впливу на систему профілактики злочинів. У її структурі виділяють цілу низку управлінських компонентів, серед яких значне місце посідає координація профілактичної діяльності.

По-друге, координація дій суб'єктів профілактики злочинів є інтегративним елементом системи, своєрідним механізмом самоуправління профілактики злочинів. Координаційний орган інтегрує не лише реакції на цільові установки, він безпосередньо виконує покладені на систему завдання, але насамперед він є засобом впливу на систему, її розвитку, переорієнтації та вдосконалення.

По-третє, специфіка координації у сфері профілактики злочинів полягає у тому, що при такій формі організації управління суб'єкти профілактики самостійні у вирішенні тактичних питань; вони рівноправні і для всіх поставлена єдина стратегічна мета – мінімізація, нейтралізація, усунення причин та умов злочинів; їх дії узгоджуються за метою, місцем, строком

виконання та планом, але у межах вирішення завдань боротьби зі злочинністю вони повністю самостійні (специфічні для кожного органу функції предметом координації не можуть бути).

**Список літератури:** 1. Основы научного управления социально-экономическими процессами / Под ред. Р.А. Белоусова, Л.З. Селезнева. М., 1984. 2. Литвинов О.М. Сучасні проблеми управління профілактикою злочинів: Монографія. Херсон, 2003. 3. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. Х., 1998. 4. Козлов Ю.М. Координация в управлении народным хозяйством в СССР. М., 1976. 5. Адміністративна процедура та контроль за діяльністю адміністративних органів в Угорщині, Польщі, Болгарії, Естонії та Албанії. К., 1999. 6. Звирбуль В.К. Поняття координації // Прокурорський надзор в СССР / Под ред. Б.А.Талкина. М., 1982. 7. Прокурорський надзор в Российской Федерации. Учебник / Под ред. д.ю.н., проф. В.И.Рохлина. СПб., 2000. 8. Сухарев А.Я. О научных основах профилактики преступности в переходных условиях России // Материалы Всероссийской научно-практической конференции по проблеме профилактики правонарушений. М., 1997. 9. Теоретические основы предупреждения преступности / Отв. ред. В.К. Звирбуль, В.В. Клочков, Г.М. Миньковский. М., 1977.

*Надійшла до редколегії 17.01.04*

*В.А. Грохольський*

### **КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СПЕЦІАЛЬНИХ ПІДРОЗДІЛІВ ПО БОРЬБІ З ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ**

Важливу функцію в процесі управління спеціальними підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю (БОЗ) відіграє контроль за їх діяльністю. Термін «контроль» в науковій літературі і практичній діяльності вживається досить часто. Важко знайти автора, який, досліджуючи проблеми управління, і в тій чи іншій мірі не торкався питань контролю. Разом із тим навіть неглибоке ознайомлення з науковою літературою в галузі адміністративного права і соціального управління свідчить про те, що у визначенні суті контролю серед вчених немає єдиної думки. Автори визначають його по-різному: як засіб, фактор, форму, функцію, діяльність, систему, метод, повноваження і т. ін.

Такі підходи, очевидно, відображають бажання не стільки знайти універсальне поняття контролю, скільки є наслідком розгляду цього феномена крізь призму інтересів представників різних наукових напрямків - філософського, управлінського, кібернетичного, політичного, правового та ін. [1, с.7]. Тому можна погодитися з позицією кожного автора, бо в його індивідуальному підході є елемент того великого і об'єктивного змісту, яке має поняття «контроль». Тут навіть важко утриматися від спокуси механічної інтеграції вибрати єдине багатогранне поняття контролю.

У словниках та інших довідкових виданнях під контролем розуміється облік, перевірка. Так, в Тлумачному словнику В. Даля зазначено, що контроль – це облік, перевірка рахунків, звітності [2, с.153]. У Юридичній енциклопедії контроль визначається як перевірка виконання законів, рішень тощо [3, с.323]. Таким чином, можна сказати, що контроль — в цілому не