

## ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОВС УКРАЇНИ З ПРОФІЛАКТИКИ ЗЛОЧИНІВ

**І.В. Сервецький**

*доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри СТ та ОРД  
Національної академії внутрішніх справ*

**С.А. Чиж**

*перший заступник Карлівського РВВС,  
Полтавської області*

**Постановка проблеми.** Однією з фундаментальних проблем теорії координації профілактичної діяльності ОВС України є, а саме: по-перше – економічні, соціальні проблеми, низькі темпи реформування суспільства, суб'єктивне гальмування цього процесу, значний ріст безробіття, бездоглядність дітей; по-друге – недостатній (а подекуди, навіть, низький) ефективності роботи правоохоронних структур, центральних, місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; по-третє – відсутність належної управлінської роботи у сфері профілактики злочинів.

Разом з тим, недостатня система налагодження дієздатних управлінських відносин та зв'язків. Наявність проблем пов'язаних із серйозними проблемами, застарілими і практично недіючими нормами законодавчої бази у боротьбі зі злочинністю та її профілактики. При цьому, єдиним із радикальних способів реформування суспільства – є удосконалення систем управління всіх рівнів та ланок і «перетворення праці з найманської на вільну, коли її рухає особистий економічний інтерес та свідомо дисципліна» [2, с. 5].

**Мета дослідження** – є комплексне дослідження системного управління ОВС України координацією та профілактикою злочинної діяльності у сучасних умовах.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Вчені, такі як: В.Б. Авер'янов, Г.А. Аванесов, В.Г. Афанасьєв, А.І. Берг, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, Ю.Д. Блувштейн, В.В. Голіна, Л.М. Давиденко, А.І. Долгова, А.Е. Жалінський, В.К. Звірбуль, Ф.Ш. Ізмайлова, П.М. Каркач, Ю.М. Козлов, В.М. Кудрявцев визначили проблеми координації суб'єктів профілактики злочинів та завжди були в центрі уваги вітчизняних та закордонних правознавців.

Друга група вчених: В.І. Крігер, В.В. Ключков, Н.Ф. Кузнецова, О.М. Литвак, В.В. Лунєєв, Т.Л. Маркелов, Г.М. Мінковський, В.І. Пирогов, В.М. Плішкін, О.П. Рябченко, А.Б. Сахаров, М.М. Тищенко, В.В. Цветков та інші намагалися рекомендувати внесення змін до чинного законодавства з метою вдосконалення та створення Закону України «Про профілактику злочинів», керуючись Постановою Президії Верховної Ради України від 31 жовтня 1994 р. №190/94-ПВ [3].

**Основні результати дослідження.** У тлумачення слів координація, профілактика, діяльність ОВС України покладений діалектичний метод наукового пізнання, що дає змогу розглядати процедурні аспекти діяльності суб'єктів

координації профілактики злочинів у їх розвитку, взаємозв'язку між собою, суб'єктами профілактики злочинів, органами державного управління, державою, суспільством.

До основних причин економічної, політичної, соціальної кризи в Україні можна віднести: по-перше, відсутність науково обгрунтованої та узгодженої програми розвитку суспільства; по-друге, дилетантський рівень управлінської культури на всіх рівнях; по-третє, складність, багатоланковість організаційних структур управління, їх слабка адаптація до постійно змінюваних умов.

Суспільство негативно відноситься до будь-яких реформ і до влади взагалі. Саме про це пишуть академік О.М.Бандурка і професор В.А.Друзь у своїх роботах про соціальну основу влади (мовою оригіналу): «Проводимые реформы в основном решают социальный заказ, направленный на разорение промышленности и сельского хозяйства, научных разработок в сфере высоких технологий XXI века. Они лишают будущего страну, и всё это начиналось и продолжается под лозунгами развития украинской ментальности и создания богатого независимого государства, возрождения подлинного гуманизма в отношении своего народа» [4, с. 65].

У діяльності ОВС України профілактика злочинів є специфічною системою, інтегрованою спільністю елементів, і специфічним об'єктом управлінського впливу. Складність проявляється в тому, що вона є багатогранним явищем, зміст якого становить специфічного роду діяльність суб'єктів профілактики злочинів у вигляді профілактичних заходів. Насамперед є багаторівневою соціальною системою, до складу якої входять підсистеми її елементів, а вона у свою чергу, є складовою підсистемою для систем більш високого рівня організації. Сукупність елементів системи профілактики злочинів у взаємодії наділяють її властивостями та ознаками, які не характерні для кожного окремого складника. Тому, такі вчені як: В.Б. Авер'янов, Г.А. Аванесов, О.М. Бандурка стверджують, що опис структури системи профілактики злочинів та пов'язаних з нею систем, є головною характеристикою об'єкта управлінського впливу.

Елементи профілактики злочинів, як складові підсистеми поряд із загальною організацією та правоохоронною діяльністю входять до системи боротьби зі злочинністю. Профілактика злочинів, у свою чергу, складається з загально соціальної, спеціально загальної, спеціальної та індивідуальної профілактики; спеціальна профілактика складається зі спеціально-кримінологічної профілактики, запобігання та припинення злочинів; у структурі спеціально-кримінологічної профілактики виділяють ранню, безпосередню та пост кримінологічну профілактику. Всі перелічені структурні елементи є різнорівневими підсистемами із системними ознаками.

Нами запропоновано таке визначення профілактики, як особливого інтегрованого, багаторівневого об'єкта соціального управління, вона складає різноманітну за формами діяльність відповідних суб'єктів (державних, недержавних органів та установ, громадських формувань та окремих громадян), що взаємодіють у вигляді системи різнорідних заходів, спрямованих на пошук шляхів, засобів та інших можливостей ефективного впливу на злочинність з метою зниження інтенсивності процесів детермінації злочинності на усіх рів-

нях, нейтралізації дії її причин та умов для обмеження кількості злочинних проявів до соціально толерантного рівня.

Вплив на діяльність ОВС спрямований на упорядкування стану тих чи інших соціальних утворень. Організація та управління нерозривно пов'язані між собою. У структурі організації профілактики злочинів виділяють такі управлінські компоненти: формулювання 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. Враховуючи необхідні координальні зміни в системі МВС України, то необхідно змінити управлінські компоненти в координації та профілактичній діяльності.

Діяльність та координація дій суб'єктів профілактики злочинів в ОВС України є інтегративним фактором системи, своєрідним механізмом самоуправління.

Профілактика злочинів – це зменшення злочинності шляхом цілеспрямованого, передбаченого законодавством впливу з боку всіх інститутів громадського суспільства на причини та умови вчинення злочинів для мінімізації, нейтралізації, усунення їх дії.

Координація – це 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. Координуючий орган інтегрує не лише реакції на цільові установки, він безпосередньо виконує покладені на систему завдання, але насамперед він є засобом впливу на систему, її розвиток, переорієнтації та вдосконалення.

Специфіка координації у сфері профілактики злочинів полягає в тому, що при такому управлінні 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 спільних для органів, установ і організацій завдань боротьби зі злочинами, специфічні для кожного органу функції предметом координації не можуть бути.

Не менш важливим елементом організації профілактики злочинів є організаційна структура управління профілактикою злочинів, тобто система суб'єктів управління профілактикою злочинів і система їх зв'язків, взаємодій один із одним.

Усю різноманітність суб'єктів управління профілактикою злочинів можна розділити за функціональним призначенням на: суб'єктів загального управління профілактикою злочинів; функціональних міжгалузевих суб'єктів управління профілактикою злочинів; суб'єктів галузевого управління профілактикою злочинів; суб'єктів управління громадських профілактичних організацій.

Міжгалузеве управління профілактикою злочинів представлено адміністративно-територіальною координацією суб'єктів профілактики злочинів,

тобто одним із видів узгодження дій тактично самостійних суб'єктів системи профілактики злочинів, що проводиться у межах адміністративно-територіальних одиниць на державному, регіональному та місцевому рівнях, для якої характерні всі ознаки координації.

Адміністративно-територіальна координація здійснюється відповідними суб'єктами, яких за обсягом та характером управлінського впливу на об'єкти управління можна поділити на суб'єктів стратегічної і суб'єктів тактичної координації. Правові засади стратегічної і тактичної координації суб'єктів профілактики злочинів дещо різняться, що продиктовано переважно відомчою природою тактичної координації та організаційним характером стратегічної.

Аналіз координації у сфері профілактики злочинів свідчить про те, що система зазнала переорієнтації зі стратегічної координації на тактичну. Саме ця переорієнтація негативно вплинула як на практику управління профілактикою та боротьбою зі злочинністю, так і на її ефективність.

При чому, важливим аспектом діяльності системи є такі складові елементи: 1) визначення мети та завдань координації суб'єктів профілактики злочинів; 2) аналіз інформації про стан злочинності та системи профілактики; 3) прогнозування тенденцій розвитку явищ та процесів злочинності та протидії ним, а також факторів, які сприяють вчиненню злочинів, на окремій території та визначений період часу; 4) вибір напрямків та форм координаційної діяльності; 5) розробка заходів координації профілактики злочинів та оформлення їх відповідними рішеннями, планами або програмами; 6) визначення відповідальних виконавців та строків здійснення заходів; 7) контроль за виконанням та оцінка ефективності координації у сфері профілактики злочинів.

У той же час, як зазначив академік О.М.Бандурка, елементами координаційної процедури є: 1) порядок аналізу, прогнозування тенденцій явищ і процесів злочинності та їх профілактики; 2) порядок підготовки та прийняття координаційного рішення; 3) процес розробки планів узгоджених заходів; 4) порядок визначення характеру заходів; 5) порядок контролю та перевірки результатів окремих заходів; 6) процес оцінки ефективності узгодженої діяльності з профілактики злочинів.

Основним організаційним етапом процедурної координаційної діяльності є порядок підготовки та прийняття управлінського рішення суб'єктами профілактики злочинів, адже координаційне рішення є саме управлінським рішенням у формі спільного, піднормативного акта суб'єктів профілактики злочинів, який є юридичним вираженням організаційно-розпорядчої діяльності координуючого органу, що визначає мету, завдання, напрямки спільних узгоджених дій суб'єктів у сфері профілактики злочинів та основні заходи їх досягнення.

За результатами дослідження, на організаційний відділ необхідно покласти організаційне забезпечення роботи координаційного комітету, здійснення організаційно-підготовчої роботи до засідань координаційних комітетів. Зокрема, він готує попередній проект координаційного рішення, проводить консультації з членами координаційного комітету та іншими зацікавленими сторонами з метою з'ясування їх позицій, роз'яснення власної та розробки

спільних пропозицій до координаційного рішення, іншим чином організаційно забезпечують проведення засідання координаційного комітету.

Зовнішній контроль є ефективним засобом покращення організаційної роботи у сфері координації профілактики злочинів, є методом виховання суб'єктів, способом реального виконання спільних координаційних рішень, усунення формалізму в цій справі, а також, що край важливе, він є своєрідною формою зворотного зв'язку, яка дозволяє визначити, наскільки точно дотримуються задані системні параметри.

Внутрішній системний контроль за координацією профілактики злочинів доцільно здійснювати за такими аспектами координаційної діяльності: за створенням ієрархічної вертикалі реалізації державних, регіональних, місцевих програм, планів спільних узгоджених дій, рішень органів центральної влади, а також координаційних рішень усіх рівнів; за підвищенням виконавської дисципліни, відповідальності за доручену справу; за усуненням викритих у процесі контролю недоліків; за економією ресурсів, часу, сил та засобів управління тощо. Постійного внутрішнього контролю за координацією профілактики злочинів можна досягти поклавши виконання контрольних повноважень на контрольно-виконавчий відділ координаційного комітету.

Необхідно органічно поєднати внутрішній і зовнішній контроль та застосовувати його разом із управлінським впливом, спрямованим на усунення встановлених недоліків та недоробок. Впливають на систему координації профілактики злочинів органи-координатори, які сприймають вплив оточуючого середовища та адекватно на нього реагують, відповідно до поставлених перед системою вимог та завдань. Обсяг, форми та методи контролю диференціюються з урахуванням рівня відповідного координаційного органу. Контроль відповідатиме своєму призначенню лише тоді, коли він буде своєчасним і об'єктивним, спрямованим на кінцевий результат; організація його і процедура проведення не буде заважати роботі тих, кого контролюють і відбуватиметься у чітко визначених межах, а дієвість досягатиметься не кількістю, а якістю, забезпеченням виконання поставлених завдань.

Координація дій суб'єктів профілактики злочинів є першочерговою умовою ефективності профілактичної діяльності. Оцінюючи профілактичну роботу в цілому та за окремими її напрямками, нами зроблено висновок про її ефективність на основі цілого ряду показників. Одним із них є узгодженість дій суб'єктів профілактики злочинів.

Отже, ефективність – це ступінь виконання органами-координаторами мети та завдань, поставлених перед системою управління профілактикою злочинів, які закріплені законом та іншими нормативними актами, із визначеними за даних умов витратами на координацію.

Критеріями ефективності виступають мета і завдання координаційних органів. Метою діяльності координаційних комітетів є підвищення ефективності діяльності органів та організацій у сфері профілактики злочинів та об'єднання їх зусиль. Основними завданнями вважаємо: створення єдиного фронту боротьби зі злочинністю; активізація роботи суб'єктів профілактики злочинів; економія затрат сил, засобів та ресурсів під час профілактики зло-

чинів; забезпечення реалізації державних програм у сфері боротьби зі злочинністю; розробка стратегії та рекомендацій щодо вдосконалення тактики профілактики злочинів; вивчення та узагальнення практики координаційної діяльності; забезпечення її наступального характеру та цілеспрямованості; усунення дублювання, паралелізму в діяльності координаційних комітетів; забезпечення принципів координаційної та профілактичної діяльності тощо.

Порівнюючи стан координаційної діяльності із критеріями ефективності, отримуємо показники ефективності, тобто чисельне вираження категорії ефективності. Визначену нами сукупність показників розділили на ті, котрі застосовуються, як правило, для поточної оцінки роботи координаційних органів, а також ті, котрі застосовуються переважно для підсумкової оцінки роботи координаційних органів.

Поточна оцінка ефективності здійснюється на основі таких показників, як:

- обсяг виконаної координаційної роботи: проведених координаційних засідань, розглянутих на них питань і прийнятих по них рішень, застосованих координаційних форм тощо;

- результативність координаційної форми (співвідношення між абсолютною кількістю вказівок про застосування даної координаційної форми, передбачених координаційним рішенням, до абсолютної величини конкретного її застосування для узгодження дій суб'єктів профілактики злочинів);

- питома вага координаційних форм серед інших координаційних заходів.

Як правило, підсумкова оцінка роботи координаційних органів здійснюється наприкінці певного нормативно визначеного періоду функціонування і проводиться окрім вищеназваних також за наступними показниками:

- активність координаційної діяльності як відношення заходів, які координаційний орган здійснив безпосередньо, та заходів, у здійсненні яких він брав участь, до сумарної кількості заходів, передбачених координаційним рішенням;

- своєчасність координаційної діяльності як відношення кількості заходів, виконаних із порушенням встановлених термінів виконання, до загальної кількості координаційних заходів, які необхідно було виконати;

- доброякісність координаційної діяльності як відношення кількості координаційних заходів, виконаних доброякісно, до загальної кількості координаційних заходів;

- інтенсивність координаційного реагування як відношення кількості координаційних заходів до всіх профілактичних.

Поняття, критерії, показники, параметри ефективності координації профілактики злочинів нормативно визначені у запропонованому проекті «Положення про координаційні комітети по боротьбі зі злочинністю в Україні».

Соціальна цінність координації полягає в тому, що вона є найбільш дієздатним напрямом формування єдиного фронту боротьби зі злочинністю не лише через наявність спільної мети діяльності та поставлених завдань, але й через забезпечення вчасного реагування на 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. Арсенал засобів координації дій суб'єктів профілактики злочинів дозволяє переривати чи навіть припиняти розпочату узгоджену діяльність, удосконалювати її, змінювати виконавців чи їх обов'язки, зміщати акценти профілактичного впливу тощо.

**Висновки.** Отже, підсумовуючи основні результати дослідження можна прийти до висновку, що у зв'язку із відсутністю спеціалізованого нормативно-правового акту з питань профілактики злочинів, негативно впливає на її організацію, висунуті пропозиції спрямовуються на вдосконалення проекту Закону України «Про профілактику злочинів» [3].

При цьому розроблена система показників ефективності на кожному окремому напрямку координаційної діяльності і така система показників матиме власний набір складників, що визначаються завданнями та рівнем конкретного органу-координатора в системі профілактики злочинів.

Результати дослідження, які викладені, можуть служити вихідною базою для подальшого вивчення діяльності координуючих органів профілактики злочинів та розроблення комплексних програм у цьому напрямі при відповідних показниках роботи профілактичної діяльності МВС України.

Запропоновані для оцінки діяльності координаційних органів показники: обсяг, результативність, питома вага, активність, своєчасність, доброякісність, ефективність – є універсальними, а їх використання дозволить керівництву вищих органів-координаторів встановлювати конкретні причини недоліків у роботі нижчих координаційних органів: недостатня кваліфікація осіб, які здійснюють координацію; неналежний рівень організації координаційної діяльності; неповне використання форм координації, які мали б мати місце у розпорядженні органу-координатора; неповне використання правових засобів координації (повноважень); недостатня штатна кількість працівників органу-координатора; недоброякісне виконання посадових обов'язків окремими керівниками чи виконавцями і т.п.

Крім того, використання названих показників дозволить не лише визначити недоліки та органи-координатори, які не виконали покладених на них завдань, але й відзначити та додатково заохотити ті, які досягли суттєвих результатів при здійсненні координаційної діяльності, які керуються передовим досвідом роботи і саме є його творцями, а також прийняти заходи щодо своєчасного поширення цього досвіду.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кримінальний процесуальний кодекс України 2012 року. – К. : Істина, 2012. – 380 с.

2. *Кнорринг В.И.* Теория, практика и искусство управления: Учебник для вузов по специальности «Менеджмент». – М. : Издательская группа «Норма». – Инфра – М, 1999. – 528 с.

3. Постанова Президії Верховної Ради України від 31 жовтня 1994 року №190/94-ПВ: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uazakon.com/document/tpart02/isx02175.htm>

4. Бандурка А.М., Друзь В.А. Психология власти: Учеб. пособие для вузов. – Х. : Ун-т внутр. дел, 1998. – 328 с.

5. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 № 2790-ХІІ (станом на 01.01.2012 р.) // Верховна Рада України. – 1992. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>.

6. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від від 30.06.1993 № 3341-ХІІ (станом на 5 червня 2011 р.) // Верховна Рада України. – 1993. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3341-12>.

7. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-ІІІ (станом на 30.12.2011 р.) // Верховна Рада України. – 2001. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>

8. Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М. : Юристъ, 1999. – 728 с.

9. Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гаращук та ін.); За ред. Ю.П.Битяка. – Харків : Право, 2000. – 520 с.

#### **Сервецький І.В., Чиж С.В. Деякі проблеми координації діяльності ОВС України з профілактики злочинів**

*Стаття присвячена актуальній темі – координації діяльності ОВС України із профілактики злочинів на сучасному етапі державоутворення. Суспільна увага спрямована на пов'язані із криміногенною ситуацією в державі, станом боротьби зі злочинністю, нейтралізацією негативних тенденцій з метою підвищення авторитету держави на міжнародному рівні. Розглянуто проблемні питання координації у забезпеченні правопорядку і законності у боротьбі зі злочинністю.*

**Ключові слова:** координація, профілактика, діяльність ОВС України.

#### **Сервецький І.В., Чиж С.В. Некоторые проблемы координации деятельности ОВД Украины по профилактике преступлений**

*Статья посвящена актуальной теме – координации деятельности ОВД Украины по профилактике преступлений на современном этапе развития государства. Общественное внимание направлено на связанные с криминальной ситуацией в государстве, состоянием борьбы с преступностью, нейтрализацией негативных тенденций с целью повышения авторитета государства на международном уровне. Рассмотрены проблемные вопросы координации в обеспечении правопорядка и законности в борьбе с преступностью.*

**Ключевые слова:** координация, профилактика, деятельность ОВД Украины.

#### **Servetskyi I.V., Chyzh S.V. Some problems of coordination ATS Ukraine crime prevention**

*Article is devoted to the topic – ATS coordination Ukraine on crime prevention at the present stage derzhavoutvorenniya. Public attention is directed to related crime situation in the state, the state of the fight against crime , the neutralization of the negative trends to enhance the visibility of the state at the international level. Problem questions of coordination in law enforcement and the rule of law in the fight against crime.*

**Keywords:** coordination, prevention activities ATS Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 15.10.2013.