

УДК 342.51(477)

**Ю.В. СОБКО**, Харківський національний університет внутрішніх справ

## **ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ ВНУТРІВІДОМЧОЇ КООРДИНАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

*Ключові слова:* органи внутрішніх справ, координація, правоохоронна діяльність

Внутрішньовідомча координація правоохоронної діяльності ОВС, як і будь-який інший вид управлінської діяльності, виконує відповідні завдання та функції, характеристиці яких і присвячено цю статтю. Завдання та функції внутрішньовідомчої координації правоохоронної діяльності ОВС є невід'ємними складовими адміністративно-правового механізму її організації та функціонування. Якщо вести мову про поділ таких елементів на динамічні та статичні, то завдання та функції, а також її принципи відносяться саме до статичних елементів внутрішньовідомчої координації правоохоронної діяльності ОВС.

Проблематика координації правоохоронної діяльності завжди перебувала у полі зору науковців, свідченням чого є наукові праці В.Т. Білоуса, О.М. Бандурки, І.П. Голосніченка, Л.М. Давиденка, В.В. Долежана, Р.А. Калюжного, В.В. Конопльова, О.І. Остапенка, О.М. Литвинова, Х.П. Ярмачі та інших вчених. Натомість у працях зазначених та інших науковців завдання та функції взаємодії та координації досить часто ототожнюються між собою, а також з їх метою, напрямками, формами, інколи визначаються через такий термін, як «призначення» тощо. Завдання та функції внутрішньовідомчої координації правоохоронної діяльності ОВС у нормативних актах визначені фрагментарно. Натомість, у деяких з них

визначаються завдання взаємодії, які можна взяти за основу для визначення завдань і, відповідно, похідних від них функцій координації.

Метою цієї статті є удосконалення теоретичних та правових засад внутрішньовідомчої координації правоохоронної діяльності ОВС. Наукова новизна дослідження полягає в уточненні переліку завдань внутрішньовідомчої координації правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ України, визначенні переліку її функцій.

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови завдання визначаються як «наперед визначені, заплановані для виконання обсяги роботи, справи і т. ін.; мета до якої прагнуть, те, що хочуть здійснити» [1, с.378], функції, як «робота кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності; призначення роль» [1, с.1552]. З таким розумінням завдань та функцій у цілому можна погодитися, оскільки завдання спрямовані на виконання мети діяльності, а функції є засобом реалізації завдань.

Завдання організації взаємодії (координації) визначаються у навчальній та науковій літературі. Приміром, до основних завдань координації О.М. Литвинов відносить: створення єдиного фронту боротьби зі злочинністю на основі залучення до цієї справи не лише правоохоронних та інших державних органів, але й громадських формувань та окремих громадян; активізацію роботи суб'єктів профілактики злочинів; економію витрат сил, засобів та матеріальних цінностей під час профілактики злочинів; забезпечення реалізації державних програм у сфері боротьби зі злочинністю; розробку стратегії та рекомендацій щодо підвищення ефективності профілактики злочинів; вивчення та узагальнення практики координаційної діяльності; забезпечення її наступального характеру та цілеспрямованості; усунення дублювання, паралелізму в їх діяльності; забезпечення принципів координаційної та профілактичної діяльності [2, с.77].

Л.М. Давиденко відзначає, що завданням

координації є об'єднання зусиль правоохоронних органів в справі попередження злочинів і на цій основі досягнення більших результатів у більше стислий термін і з меншою витратою часу; створення єдиного фронту боротьби зі злочинністю й іншими правопорушеннями, що є необхідною умовою успіху [3, с.292]. В.А. Сягровець завдання взаємодії та координації вбачає у забезпеченні комплексного використання сил та засобів різних відомств, органів. Зокрема, вчений наголошує, що правильно організовані та послідовно здійснювані взаємодія і координація об'єднують зусилля різних відомств, органів, служб для досягнення єдиної мети конкретної спецоперації найбільш раціональним способом [4, с.34].

Аналіз нормативних та наукових джерел в яких визначаються завдання взаємодії та координації надав змогу зробити такі висновки:

1. На відміну від взаємодії, завдання координації у нормативно-правових актах не визначені. Що стосується наукової літератури, то досить часто завдання взаємодії та координації ототожнюються з їх метою, напрямками, формами, інколи функціями.

2. До завдань внутрівідомчої координації правоохоронної діяльності ОВС пропонуємо віднести такі: визначення та спрямування узгодженого підходу щодо виконання спільних правоохоронних завдань; усунення дублювання, паралелізму в діяльності; забезпечення комплексного використання сил та засобів для досягнення загального результату; узгодження (погодження) правоохоронних заходів під час різних напрямків та форм протидії злочинності та іншим правопорушенням; всебічний аналіз роботи учасників сумісної правоохоронної діяльності з метою вивчення та узагальнення практики взаємодії; економія затрат сил та засобів під час правоохоронної діяльності; підготовка та подання до вищих органів управління пропозицій з удосконалення взаємодії служб та підрозділів органів внутрішніх справ; вивчення форм, методів взаємодії, а також причин порушення встано-

вленого порядку співпраці та умов, що їм сприяють; здійснення взаємоконтролю та нагляду за дотриманням порядку та умов виконання попередньо узгоджених правоохоронних заходів; узгодження пропозицій щодо внесення змін та доповнень до нормативно-правових актів, які регулюють правоохоронну діяльність ОВС; сприяння з урахуванням світового досвіду розробленню та виконанню міжнародних програм, двосторонніх договорів з питань спільної правоохоронної діяльності; удосконалення методичного забезпечення взаємодії; підвищення кваліфікації та професійної майстерності учасників сумісних правоохоронних заходів.

На відміну від завдань координації, її функції нормативно невизначені. Натомість відповідні напрацювання пропонують науковці. У той же час варто звернути увагу на те, що функції органів внутрішніх справ здатні змінюватись. Це пояснюється, насамперед, тим, що «функції різних органів та їх структурних підрозділів зазнають впливу з боку нових об'єктивних чинників, змінюється їх зміст, співвідношення, у взаємодії ланок виникають нові моменти» [5, с.67–68]. Тут варто погодитися з О.М. Ключевим, який зазначає, що на зміну структури органів внутрішніх справ впливають також: виникнення нових функцій; відміна старих функцій; актуалізація функцій у зв'язку з кількісними та якісними перетвореннями апаратів управління; впровадження нових технічних засобів; істотні зміни в навколишньому середовищі та ін. [6, с.31]. Як приклад, можна привести перелік функцій, який міститься у Законі України «Про міліцію», серед яких (адміністративна, профілактична, оперативно-розшукова, кримінально-процесуальна, виконавча та охоронна) (ст.7) та який міститься у проекті Закону України «Про органи внутрішніх справ України», серед яких: адміністративна; профілактична; оперативно-розшукова; кримінально-процесуальна; виконавча; охоронна; протипожежна; цивільного захисту населення; порятунку (ст.3).

Важливе значення для більш глибокого уя-

влення про сутність і зміст функцій управління має їх класифікація. В науковій літературі з управління пропонуються різні варіанти класифікації функцій. Приміром, у підручнику «Менеджмент: теорія та застосування» мова йде про п'ять функцій управління: планування: визначення цілей організації та що необхідно зробити для їх досягнення; організація: класифікація видів діяльності, доведення завдань і надання повноважень з метою виконання цих дій; комплектація кадрами: визначення необхідних людських ресурсів, набір на роботу, підготовка й розвиток кадрів; мотивація: спрямування поведінки персоналу до певної мети; контроль: порівняння кінцевих показників і поставлених цілей, визначення причин відхилень і в разі необхідності вжиття заходів для виправлення ситуації [7, с.7].

В.Б. Авер'янов вважає, що класифікація функцій управління повинна мати такий вигляд: загальні або основні функції; спеціальні чи спеціалізовані функції, які відображають специфіку конкретного суб'єкта управління або керованого об'єкта; допоміжні або обслуговуючі функції, які обслуговують виконання загальних і спеціальних функцій [8, с.148]. Бернар Гурне класифікує усі функції на такі види: головні, допоміжні та командні, за основу якої обирає завдання, які виконують органи державного управління [9, с.34].

За такою ознакою як призначення функції управління, О.М. Бандурка, поділяє їх на цільові та організаційні [10, с.19–20]. Функції керівника органу внутрішніх справ, вчений умовно поділяє на: організаційно-адміністративні, спеціальні, забезпечення, виховні, методичні, контрольні, громадські (представницькі) [10, с.107–108]. В.Я. Малиновський виокремлює: загальні функції (адміністративно-політичні, економічні, соціальні, культурно-освітні); спеціальні функції (стратегічне планування, прийняття управлінських рішень, організація діяльності, мотивація, контроль); допоміжні функції (управління людськими ресурсами, фінансова діяльність і бюджетний процес, юридично-судові функції, діловодст-

во і документування, зв'язки з громадськістю) [11, с.154]

Таким чином, можна констатувати, що багато авторів підходять до визначення та класифікації функцій з різних сторін, виділяючи різні групи функцій, хоча всі вони відображають певні напрямки діяльності. Практично в кожній праці з управління міститься перелік управлінських функцій, який відрізняється від інших.

Варто звернути увагу на те, що виконуючи низку самостійних функцій, перелік яких ми наведемо нижче, координація переважною більшістю авторів розглядається як самостійна функція управління, яка забезпечує безперервність та безперервність процесу управління. Отже, для сучасної теорії управління характерне розуміння координації як однієї з найзагальніших функцій управління, без якої не може відбуватися жоден процес управління і яка є характерною для всіх рівнів управлінської діяльності. Приміром, на думку В.І. Добренькова та І.М. Слепенкова, координація – це функція управління, змістом якої є забезпечення впорядкованих взаємозв'язків і взаємодій між організаціями, ділянками та учасниками виробництва й управління з метою узгодження дій щодо реалізації рішень, об'єднання спільних зусиль у вирішенні загальних завдань [12, с.76–77].

На нашу думку, внутрівідомча координації правоохоронної діяльності ОВС України виконує такі функції: аналітичну (аналіз, прогнозування, планування); організаційно-адміністративну; регулюючу; контрольню-наглядову; ресурсну. Так, *аналітична* функція полягає в аналізі і оцінці стану внутрівідомчої координації правоохоронної діяльності ОВС, оперативної обстановки, що склалася на території обслуговування органу внутрішніх справ тощо. Її призначення полягає, поперше, у вивченні закономірностей процесів і явищ суспільного життя, які тією чи іншою мірою впливають на стан та динаміку внутрівідомчої координації, і, по-друге, у використанні здобутих відомостей і знань для забез-

печення ефективності цієї діяльності. Аналітична робота служить засобом виявлення і оцінки значущості виникаючих під час внутрівідомчої координації проблем. Її результатом повинно бути не тільки визначення основних проблем внутрівідомчої координації, але й визначення конкретних шляхів їх усунення на основі наявних можливостей. Аналітична функція реалізується за допомогою таких методів як аналіз, прогнозування та планування, оскільки успішне розв'язання правоохоронних завдань потребує постійного аналізу факторів, що впливають на стан правопорядку, прогнозування стану оперативної обстановки, перспективного та поточного планування сумісної діяльності тощо. Це передбачає, в свою чергу, безперервне збирання інформації про діяльність органів внутрішніх справ, її результати та середовище функціонування.

*Організаційно-адміністративна* функція передбачає здійснення координатором таких методів і прийомів управління, які здатні забезпечити найвищу ефективність діяльності органу внутрішніх справ. Метою реалізації зазначеної функції є забезпечення всього комплексу організаційних відносин, необхідних для ефективної реалізації спільних правоохоронних заходів. Ця функція спрямована на об'єднання матеріальних, фінансових та інших ресурсів. Вона полягає у розподілі завдань, прав та обов'язків між підлеглими, виданні наказів і розпоряджень тощо.

Як відзначає В.Б. Авер'янов, характерною ознакою організаційних функцій є їх спрямованість на керівництво певними соціальними процесами, на організацію діяльності, на здійснення внутрішніх та зовнішніх заходів, які витікають із соціального призначення органу управління» [13, с.324]. Передумовою цієї функції є наявність в координатора імперативних повноважень, які дозволяють йому не тільки організувати взаємодію, а й контролювати процес її здійснення. Досліджуючи сферу запобігання правопорушенням, О.М. Литвинов також вважає, що організатором адміністративно-територіальної коорди-

нації профілактики має бути орган, наділений владно-розпорядчими повноваженнями [2, с.89]. Зазначеними імперативними повноваженнями координуючий орган наділяється, передусім, для контролю за виконанням координаційних рішень.

Функція *регулювання* внутрівідомчої координації правоохоронної діяльності ОВС полягає в організації оперативного управління, тобто в налагодженні повсякденної праці, у забезпеченні взаємодії структурних ланок, а також в навчанні та вихованні кадрів. Як зазначає А.М. Омаров, «за допомогою регулювання здійснюється безпосереднє управління системою» [14, с.13]. Отже, регулювання - це форма прояву цілеспрямованого впливу, що передбачає забезпечення необхідної узгодженості дій колективів людей як елемента процесу реалізації поставлених цілей [15, с.334]. Регулювання конкретизує управління, сприяє успішному вирішенню службових завдань. Тому обсяг роботи щодо виконання даної функції зростає у міру наближення до виконавського рівня системи.

*Контрольно-наглядова* функція внутрівідомчої координації правоохоронної діяльності ОВС полягає у спостереженні та перевірці відповідності сумісної діяльності встановленим параметрам, вимогам та заданому режиму функціонування, виявленні результатів впливу суб'єкта на об'єкт, виявленні відхилення від вимог управлінських рішень, від прийнятих принципів організації та регулювання тощо. За допомогою контролю можуть визначатися напрямки корегування дій учасників спільної діяльності, способи впливу з метою забезпечення якісного виконання управлінських рішень. Зазначена функція реалізується під час збору, передачі, збереження та обробки даних обліку, тобто в кількісному обрахуванні, реєстрації та групуванні інформації про діяльність системи управління, про виконання управлінських рішень, про кількісну наявність фінансів і матеріальних ресурсів. При цьому, контрольно-наглядова функція є ефективним засобом поліпшення організацій-

ної роботи у сфері внутрівідомчої координації правоохоронної діяльності, методом виховання суб'єктів, способом реального виконання спільних координаційних рішень, усунення формалізму в цій справі, а також формою зворотного зв'язку.

*Ресурсна* функція внутрівідомчої координації правоохоронної діяльності ОВС полягає у матеріально-технічному, фінансовому, кадровому та багатьох інших видах забезпечення спільної діяльності. Створення сприятливих умов для виконання взаємодіючими сторонами функціональних обов'язків досягається за допомогою створення та застосування системи стимулів і санкцій, які підвищують матеріальну та моральну зацікавленість працівників у одержанні необхідних результатів.

Таким чином, за допомогою функцій внутрівідомчої координації досягаються цілі правоохоронної діяльності, реалізуються її завдання. Функції внутрівідомчої координації як вид управлінської діяльності характеризуються самостійністю, однорідністю і повторюваністю, оскільки вони є похідними від основних, загальних та спеціальних функцій управління. Кожна функція внутрівідомчої координації має свою сферу дії (напрямок впливу) і здійснюється специфічними методами та у відповідних формах. Слід зауважити, що всі функції внутрівідомчої координації взаємопов'язані. Ефективне виконання функцій внутрівідомчої координації значною мірою залежить від раціонального розподілу повноважень між виконавцями. Координатор повинен вміти найбільш доцільно розподілити між учасниками взаємодії права та обов'язки. При цьому він має врахувати багато факторів, зокрема, таких як досвід і професійна підготовка, наявність спеціальних знань і навичок, особисті якості, стан здоров'я виконавця тощо.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад, і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. –

1736 с.

2. Литвинов О. М. Адміністративно-територіальна координація діяльності суб'єктів профілактики злочинів в Україні на регіональному рівні: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Литвинов Олександр Миколайович. – Х., 2002. – 276 с.

3. Бандурка А. М. Преступность в Украине: причины и противодействие : монография / А. М. Бандурка, Л. М. Давыденко. – Х. : Гос. спец. изд-во «Основа», 2003. – 368 с.

4. Сягровець В. А. Взаємодія і координація підрозділів ОВС щодо розшуку та затримання злочинців / В. А. Сягровець // Південноукраїнський правничий часопис. – 2008. – № 2. – С. 32–34.

5. Тихомиров Ю. А. Социальные управляющие системы / Ю. А. Тихомиров // Советское государство и право. – 1970. – № 5. – С. 65–71.

6. Ключев О. М. Проблеми взаємодії підрозділів органів внутрішніх справ на регіональному рівні: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Ключев Олександр Миколайович. – Х., 2010. – 422 с.

7. Rue. Lesli W., and Lloyd L. Byars Management Theory and Application Revised edition Illinois Richard D Irwm. Inc. 1980. – 124 p.

8. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. - К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.

9. Гурне Б. Державне управління / Б. Гурне ; пер. з франц. – Київ : Основи, 1993. – 165 с.

10. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / О. М. Бандурка. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.

11. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с.

12. Социальное управление: Словарь-справочник / под ред. В. И. Добренкова, И. М. Слепенкова. – М. : Изд-во МГУ, 1994. – 198 с.

13. Аверьянов В. Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и

организационные структуры / В. Б. Аверьянов. – К. : Наук. думка, 1990. – 145 с.

14. Омаров А. М. Руководитель: размышления о стиле управления / А. М. Омаров. – М. :

Прогресс, 1984. – 118с.

15. Щекин Г. В. Теория социального управления / Г. В. Щекин. – К. : МАУП, 1996. – 408 с.

*Собко Ю. В. Завдання та функції внутрівідомчої координації правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ України / Ю. В. Собко // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 939–944 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11cjuvsci.pdf>*

Формулюється поняття завдань та функцій внутрівідомчої координації правоохоронної діяльності ОВС, визначається їх перелік.

\*\*\*

*Собко Ю.В. Задачи и функции внутриведомственной координации правоохранительной деятельности органов внутренних дел Украины*

Формулируется понятие задач и функций внутриведомственной координации правоохранительной деятельности ОВД, определяется их перечень.

\*\*\*

*Sobko J.U.V. Problem and Functions of Interdepartmental Coordination of Law-Enforcement Activity of Law-Enforcement Bodies of Ukraine*

The concept of tasks and functions of interdepartmental co-ordination of law-enforcement activity of organs of internal affairs is formulated, their list is determined.