

УДК 351.74

Я.О. ЛІХОВІЦЬКИЙ, Закарпатський національний університет

СУТНІСТЬ І ЗНАЧЕННЯ КООРДИНАЦІЇ ДІЙ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Ключові слова: правоохоронні органи, правоохоронна діяльність, боротьба зі злочинністю, координація, узгодження, управління, прокуратура

Сучасна Українська держава разом з її правоохоронною системою перебувають на стадії становлення. Змінюється структура правоохоронних органів, але у багатьох з них залишаються завдання щодо боротьби зі злочинністю. Це обумовлює необхідність методологічного обґрунтування координації дій правоохоронних органів у цій сфері.

Питання координації дій правоохоронних органів неодноразово порушувалось в юридичній науці. У різний час окремі аспекти даної проблеми досліджували у своїх роботах такі вітчизняні та закордонні науковці, як В.Б. Авер'янов, В.Г. Афанасьєв, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.В. Голіна, Л.М. Давиденко, О.М. Литвинов, Ю.М. Козлов, В.М. Кудрявцев, В.І. Крігер, В.В. Клочков, Г.М. Міньковський тощо. Проте існує потреба в більш глибокому дослідженні місця та значення координації дій правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю, а також ролі прокуратури в цій діяльності.

Отже метою написання цієї статті є аналіз теоретичної концепції координації дій правоохоронних органів у прив'язці до сучасного етапу розвитку і функціонування органів прокуратури. Її наукова новизна полягає у формулюванні авторської позиції щодо сутності та значення координації дій правоохоронних органів та окресленні перспектив подальшого наукового пошуку в рамках порушеної проблематики.

Термін «координація» у теоретичних дослідженнях і нормативних правових джерелах

використовується досить широко, у тому числі щодо дій правоохоронних органів. Координація – слово латинського походження, що в перекладі означає узгодження, упорядкування, приведення у відповідність. Таке узгодження може здійснюватись безпосередньо системами (підсистемами) у процесі їх функціонування, а може бути результатом діяльності певного органу. Але у будь-якому випадку зміст координаційної роботи полягає у відшуканні доцільного співвідношення між діями різних ланок, систем і підсистем управлінського процесу.

В юридичній літературі під координацією зазвичай розуміють взаємопогоджувану діяльність різних учасників по досягненню спільної мети [1, с.21].

Будь-яка взаємопогоджувана діяльність щодо досягнення спільних цілей вимагає злагодженості зусиль її учасників. У даному розумінні координація є об'єктивною необхідністю в системі суспільних, державних і господарських відносин. За будь-якого державного та суспільного устрою, будь-якої організації управління державним або громадським життям суспільства необхідним елементом забезпечення життєдіяльності цього суспільства була і залишається взаємоузгоджена діяльність.

Координацію в широкому розумінні можна визначити як об'єктивну потребу в узгодженості й взаємозалежності, яка є неодмінною умовою успішної життєдіяльності будь-якого суспільства й діяльності його владних і управлінських структур. Яким би чином не будувалося управління, ніколи не вдавалося створити таку систему, за якої певне відомство або навіть галузь господарства змогли б бути самодостатніми і незалежними від інших відомств і галузей. За будь-яких умов перебороти роз'єднаність можна тільки шляхом організації діючої системи координації, об'єднання зусиль різних відомств, органів управління в певних сферах діяльності, напрямках, що мають загальнодержавне значення.

Координація означає як погодженість дій у досягненні певної спільної мети, так і дотри-

мання певних процедурних правил поведінки в загальній сфері діяльності, чітке і послідовне виконання своїх функцій кожним з учасників відносин у цій сфері, де одна структура доповнює або підкріплює іншу.

Дана обставина обґрунтовує наявність і організаційні форми координації. Координація здійснюється шляхом створення президентських, урядових консультативних, координаційних структур, які виробляють рекомендації для Президента і Кабінету Міністрів України, або на організацію координації уповноважується відповідний спеціальний орган, функції якого є організаційними.

Держава об'єктивно змушена поряд із галузевими відомствами створювати певні координуючі структури за різними напрямками. Зокрема, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Радою національної безпеки і оборони України регулярно створюються різні координаційні ради, комісії, комітети за напрямками державної діяльності, основним завданням яких є координація діяльності органів виконавчої влади, державних і недержавних організацій, громадських об'єднань щодо реалізації прийнятих на державному рівні рішень [2, с.167–169].

Необхідно підкреслити, що будь-яка координація є невід'ємним елементом змісту загального поняття управління, однією з основних форм його здійснення. Але правовий характер, що є властивим координації, її правове значення і наповнення різні і залежать від того, в якій сфері правових відносин вона використовується як форма управління.

У сфері управління підпорядкованими органами саме управління носить часом координуючий характер у тому розумінні, що забезпечує узгодженість функціонування підвідомчих структур з метою виконання спільних завдань. У цьому випадку управлінська координація є владною, розпорядницькою, має характер керівництва. У даному випадку всі підпорядковані структури діють відповідно до загальних для всіх директив, наказів, вказівок, інструкцій вищестоящих управлінських ланок, чим і забезпечується

значною мірою злагодженість їхньої діяльності. Прикладом можуть служити управлінські відносини усередині прокуратурської системи, коли на вищестоящі прокуратури покладають повноваження щодо координації дій нижчих прокуратур.

Координація в сфері відносин самостійних, незалежних один від одного органів носить характер обов'язкового або добровільного, але неодмінно спільного пошуку і вироблення погоджених рішень і самостійної відповідальності за їх виконання, реалізацію способами і у формах, властивих кожному органу. Обов'язковість відноситься лише до встановлення необхідності здійснення координації. Але така координація не носить владного характеру, а орган, на який вона покладена, виконує лише організаційні, рекомендаційні або консультативні функції.

Тим часом саме в даному питанні існує чимало непорозумінь, що негативно впливають на процес і результати координації. Це стосується і нормативного регулювання, і теоретичних розробок, і практичної діяльності. У теорії та на практиці висловлювалися прямо протилежні погляди про сутність і характер координації, причому нерідко відбувалася підміна понять координації та управління, координації та взаємодії [3, с.89–92].

Можна погодитися з думкою Ф.М. Кобзарєва, що фактично будь-яка узгоджена діяльність здійснюється на основі взаємодії її учасників. Однак взаємодія не носить суворо впорядкований і регламентований характер відповідно до встановлених умов та принципів. Під час взаємодії, на відміну від координації, в учасників, як правило, відсутні обов'язки щодо вироблення і застосування єдиних заходів, щодо розподілу сил та засобів, щодо встановлення відповідальності за виконання рекомендованих заходів, а головне – не виділяється спеціальний учасник, що має повноваження щодо організації взаємодії [4, с.6–7].

Разом із тим слід мати на увазі, що координація і взаємодія в одній сфері можуть здійснюватися з однією метою. При цьому завдання координації, як правило, більш кон-

кретні за своїм змістом, розраховані на відносно тривалий період часу, носять спланований характер.

Що ж до координації дій правоохоронних органів, то головною її метою є підвищення ефективності боротьби зі злочинністю. Для правоохоронних органів боротьба зі злочинністю означає, насамперед, вплив на злочинне середовище шляхом виявлення і припинення всіх фактів злочинів, викриття винних, притягнення їх до відповідальності, тобто застосування закону до кожного випадку злочинної поведінки.

Боротьба зі злочинністю, як відомо, є завданням і функцією держави. Завдання це в цілому спеціальне, цілком конкретне і самостійне. Може здатися, що управління в даній сфері могло би здійснюватися з єдиного державного органу, який би здійснював, організовував і керував всією діяльністю по боротьбі зі злочинністю [5, с.192].

Однак такий єдиний центр або орган по боротьбі зі злочинністю не можливий, тому що злочинність – складне і різноманітне соціальне явище, що пронизує всю суспільну, економічну, політичну та інші сфери життя. Боротьба з нею складається з багатьох різних елементів і форм впливу на злочинність, включаючи моральні, економічні, кримінально-правові, кримінологічні тощо. Ця багатогранна і багатопрофільна діяльність здійснюється практично всіма державними структурами, і в кожному випадку своїми специфічними методами і способами.

Отже, керівництво всіма учасниками названої діяльності з єдиного центра є неможливим хоча би тому, що до їхнього числа входять органи, що становлять різні гілки влади. При цьому виявляється, що і здійснення функції кримінально-правового реагування на злочинність також неможливе з єдиного центру. У вирішенні даного завдання задіяні багато процесуально самостійних правоохоронних органів, кожен із яких виконує свої завдання відповідно до закону.

Необхідно відзначити, що боротьба зі злочинністю значною мірою здійснюється на

процесуальній правовій основі. Її учасники – процесуально самостійні суб'єкти кримінального процесу, їхній правовий статус визначається кримінально-процесуальним законом – і в цьому полягає їхня специфіка.

Боротьба зі злочинністю складається не тільки з процесуальних дій, але й включає заходи профілактичного, оперативного-розшукового характеру, застосування силових методів, здійснення охорони громадського порядку. Отже правоохоронні органи здійснюють не лише суто процесуальні дії в боротьбі зі злочинністю. Важливо, що завершення цієї діяльності завжди носить процесуальний характер реагування на злочин шляхом розгляду заяв і повідомлень про вчинені злочини, порушення кримінальної справи, притягнення винного у вчиненні злочину до кримінальної відповідальності, його засудження і застосування до нього заходів кримінально-виконавчого характеру.

Тому всі органи, наділені зазначеними процесуальними повноваженнями, можна об'єднати загальним поняттям – органи кримінальної юстиції, що здійснюють кримінально-процесуальну діяльність, що, у свою чергу, являє собою основу боротьби зі злочинністю [6, с.8]. Всі вони становлять єдину, взаємозалежну і взаємодоповнюючу правозастосовну систему, що забезпечує реагування на злочин від моменту його виявлення до розгляду в суді й застосування заходів покарання до осіб, винних у вчиненні злочинів. Вилучення із цієї системи хоча б одного суб'єкта позбавляє правоохоронну діяльність цих органів системного характеру, необхідного для здійснення ефективної боротьби зі злочинністю.

Підбиваючи підсумок проведеного аналізу, зазначимо, що у боротьбі зі злочинністю беруть участь особливі суб'єкти правовідносин – процесуально самостійні, незалежні один від одного, багато в чому рівні, а їхня діяльність у своїй основі є процесуальною і регламентованою. Ця діяльність має потребу в узгодженості, взаємодії, а отже, у координації.

Однак якими би незалежними і самостійними не були учасники діяльності по боротьбі

бі зі злочинністю, їхня роз'єднаність неприпустима, адже кожен із них являє собою лише одну з ланок загальнодержавної системи, покликаній забезпечити вирішення єдиного завдання боротьби зі злочинністю. Кожен з них окремо, як би він не працював, не в змозі лише своїми засобами вирішити проблему боротьби зі злочинністю. У цьому процесі вони лише доповнюють один одного, а тому їхня діяльність, безумовно, має потребу в узгодженості. Тож єдиним способом об'єднати зусилля, забезпечити погодженість правоохоронних дій залишається координація.

Але координація теж повинна бути особливого роду й визначатися тими особливостями, які властиві органам, діяльність яких координується, і сферою їхньої діяльності по боротьбі зі злочинністю. Ці особливості полягають в тому, що боротьба зі злочинністю здійснюється на процесуальній основі, а правоохоронні органи процесуально незалежні, що саме по собі виключає які-небудь владні форми координації.

Тому координація діяльності по боротьбі зі злочинністю може здійснюватися лише на основі рівності всіх її учасників, самостійності кожного з них під час виконання узгоджених рішень, відповідальності керівників кож-

ного органу за їхнє виконання, за умови неодмінного дотримання законності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Литвинов О. М. Сучасні проблеми управління профілактикою злочинів : монографія / О. М. Литвинов. – Херсон : Олдіплюс, 2003. – 312 с.
2. Свирский Б. М. Государственное строительство и местное самоуправление в Украине : учеб. пособие / Б. М. Свирский. – Х. : Эспада, 2001. – 487 с.
3. Рябцев В. П. Взаимодействие структурных подразделений прокуратуры / В. П. Рябцев // Вопросы борьбы с преступностью. – 1979. – Вып. 31. – С. 89–100.
4. Кобзарев Ф. М. Правовые и организационные основы координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью / Ф. М. Кобзарев. – М. : Истина, 1999. – 112 с.
5. Преступность: стратегия борьбы / под ред. А. И. Долговой. – М. : Криминологическая ассоциация, 1997. – 256 с.
6. Кудрявцев В. Уголовная юстиция как система / В. Кудрявцев // Правовая кибернетика. – М. : Наука, 1973. – С. 7–21.

Лиховицький Я. О. Сутність та значення координації дій правоохоронних органів / Я. О. Лиховицький // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 595–598 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11ljodpo.pdf>

Здійснено аналіз сутнісних ознак координації, її значення для системи боротьби зі злочинністю, а також практики правоохоронної діяльності.

Лиховицкий Я.А. Сущность и значение координации действий правоохранительных органов

Сделан анализ сущностных признаков координации, ее значения для системы борьбы с преступностью, а также практики правоохранительной деятельности.

Lihovitsky Ya.A. The Essence and Importance of Law Enforcement Coordination

Analyze of the essential features of coordination, its value for crime prevention system, as well as to the practice of law enforcement is devoted.