

УДК 351.741

Шай Р. Я., асистент кафедри теорії та філософії
права ІНПП НУ «Львівська політехніка», к.ю.н.

Роль та значення координації в управлінні правоохоронними органами правової держави

Стаття присвячена розкриттю проблеми координації у сфері правоохоронної діяльності. Адже від рівня координації правоохоронної діяльності її ефективної постійної взаємодії між правоохоронними органами залежить реалізація державної політики у сфері боротьби зі злочинністю, профілактики злочинів та інших правопорушень, виявлення, припинення й розслідування злочинів, розшук і затримання злочинців, забезпечення громадського порядку та громадської безпеки.

Ключові слова: правоохоронні органи, координаційна діяльність, взаємодія, координація правоохоронної діяльності, законність, профілактика злочинів.

Стаття посвящена розкриттю проблеми координации в сфере правоохранительной деятельности. Ведь от уровня координации правоохранительной деятельности и эффективного постоянного взаимодействия между правоохранительными органами зависит реализация государственной политики в сфере борьбы из преступностью, профилактике преступлений и других правонарушений, выявление, предовращение и раследование преступлений, розыск и задержание преступников, обеспечение общественного порядка и общественной безопасности.

Ключевые слова: правоохранительные органы, координационная деятельность, взаимодействие, координация правоохранительной деятельности, законность, профилактика преступлений.

The authors elucidate the problems of coordination in the field of law enforcement. Because of the coordination of law enforcement and effective ongoing cooperation between law enforcement depends on the implementation of the state policy in the fight against crime, crime prevention and other offenses, detection, suppression and investigation of crimes and apprehension of wanted criminals, public order and public safety.

Key words: law enforcement, coordination activity, interaction, coordination of law enforcement, law, prevention of crime.

Постановка проблеми. Аналіз сучасної криміногенної ситуації в Українській державі свідчить, що вжиття низки заходів правового, організаційного, економічного та наукового характеру, спрямованих на її поліпшення, все ж не принесло бажаних результатів. Зусилля правоохоронних органів, правовий статус яких надає їм відповідні права й зобов'язує вести активну боротьбу з порушниками закону, часто розпорощені, недостатні, а результати роботи не відповідають вимогам динамічного часу. Причому правоохоронні органи нерідко відстоюють власні корпоративні, відомчі інтереси, не проявляючи належної ініціативи щодо співпраці та взаємодії. Все це зумовлює підвищену актуальність наукового аналізу проблеми координації у сфері правоохоронної діяльності. Адже важливим чинником поліпшення ситуації може стати саме посилення координації в управлінні правоохоронними органами.

Аналіз дослідження даної проблеми. Категорія «координації» не належить до числа малодосліджуваної у сучасній правовій науці. Варто зазначити, що питання координації в теорії управління аналізувались такими вченими як: представником класичної школи. А. Файлолем, Г. Саймоном, В. Афанасьевим, детально вивчав проблеми координації в управлінні Ю. Козлов, у теорії управління правоохоронної діяльності проблеми координації аналізували К. Єрмаков, А. Загорний, В. Малюткін, В. Плішкін та інші науковці.

Метою даної статті є забезпечення ефективного функціонування кожного правоохранного органу й узгоджена діяльність органів внутрішніх справ з іншими правоохранними органами щодо здійснення правоохранної діяльності загалом, а також розробка програми спільних заходів, спрямованих на зменшення кількості правопорушень в Україні. Наголошується, що надійним підґрунтам для законодавчого врегулювання координаційної діяльності має стати детальний науковий аналіз цієї проблеми. У цьому контексті завдання вбачається у дослідженні наукових підходів до розуміння поняття феномену координації в теорії управління, чіткому формулюванні поняття «координація правоохранної діяльності», розмежуванні понять «координація» та «взаємодія». З'ясування теоретичних аспектів досліджуваного поняття дасть змогу суттєво вдосконалити координацію правоохранних органів на практиці, у сфері боротьби з правопорушеннями.

Виклад основного матеріалу. Цілком зрозуміло, що координація правоохранної діяльності потребує істотного вдосконалення. Проте ні в законодавстві, ні в теорії управління чітко не визначені рівні, форми та засоби координаційної діяльності.

Термін «координація» походить від латинських слів «со» – разом та «ordinatio» – впорядкування, тобто узгодження, встановлене спільно. Визначаючи зміст поняття координації, слід ознайомитися з різноманітними підходами вчених і практиків до цього поняття.

Варто зазначити, що питання координації в теорії управління було вперше поставлене й опрацьоване представниками класичної школи. Один із основоположників класичної теорії управління А. Файлоль розглядав координацію (узгодження) як одну із складових елементів (разом із передбаченням, організацією, розпорядництвом і контролем) єдиної адміністративної функції. Метою координації є надання кожному елементові соціального організму можливості виконувати свою роль у злагоді з іншими елементами [2]. Автор цієї доктрини аргументував, що узгодження може забезпечити нормальне й ефективне функціонування будь-якого організму, пропорційність та гармонію руху всіх його складових частин відповідно до поставленої мети. Розвиток поглядів та уявлень стосовно процесу управління зумовлює поступове виокремлення координації в самостійну функцію [3, с. 73].

Організаційна теорія управління трактує координацію як основу виникнення й існування організації і як важливу функцію керівника будь-якого рівня й системи управління. Представник цієї школи Г. Саймон вважав, що в перспективі координація залишиться практично єдиною функцією керівника [4, с. 36]. Що стосується досліджуваної нами проблеми координації діяльності різних правоохранних органів у правовій державі, то було б доцільно розширити координаційні повноваження керівників відповідних правоохранних відомств і використовувати можливості вже наявних координаційних органів, а не створювати щоразу нові. Реалізація цих положень дасть змогу уникнути підміни правоохранних органів спеціальними координаційними відомствами, підвищить рівень самостійності й відповідальності учасників правоохранної діяльності.

Для сучасної теорії управління характерне розуміння координації як універсальної категорії чи однієї з найзагальніших функцій управління, без якої не може відбуватися жоден процес управління і яка є характерною для всіх рівнів управлінської діяльності. Координацію розглядають також як невід'ємну складову всіх процесів управління [5, с. 37], як внутрішню властивість управління [6, с. 32], організаційний метод управління [13, с. 18], засіб управління [7, с. 75].

Досліджуючи систему наукового управління суспільством, В. Афанасьев дійшов висновку, що цілісним системам властиві специфічні зв'язки, найбільш характерними з яких є координаційні та субординаційні. Вчений наголошує, що координація – це певне погодження компонентів цілого один з одним, той особливий характер їхньої взаємозалежності, який забезпечує динамічну рівновагу системи [8, с. 12]. У своїх працях автор протиставляє координацію, або горизонтальну впорядкованість, субординації, чи вертикальній упорядкованості, підлегlosti. На нашу думку, ці поняття різнопорядкові, а тому не можна їх порівнювати чи протиставляти. Координація не містить ознак обов'язкової підлегlosti, її метою є узгодження діяльності різних суб'єктів, а не підкорення волі одного з них іншому. Координація, в ідеалі, однаково враховує інтереси кожного елемента системи, субординація ж свідчить про неоднакове значення кожного з компонентів. На нашу думку, координація зберігає право кожного правоохоронного органу самостійно діяти, функціонувати, а за субординації один із суб'єктів дає владні вказівки, розпоряджається іншим ззовні. На практиці таке безпосереднє підпорядкування нерідко породжує пасивність, безініцiativnість, бюрократизм.

Детально вивчав проблеми координації в управлінні Ю. Козлов. На думку вченого, вихідні положення, які розкривають сутність координації, в основі своїй єдині, й координація завжди є чітке узгодженням дій з метою досягнення певних спільніх цілей [6, с. 16]. У такому розумінні цей термін використовують фахівці з різних галузей знань: філософії, економіки, правознавства, кібернетики, соціології.

Координація – це функція управління, змістом якої є забезпечення впорядкованих взаємозв'язків і взаємодії між організаціями, ділянками та учасниками виробництва й управління з метою узгодження дій щодо реалізації рішень, об'єднання спільніх зусиль при вирішенні загальних завдань [9, с. 76–77]. Поділ та спеціалізація правоохоронної роботи, відображаючи прогресивні тенденції розвитку правоохоронної системи, породжують нові проблеми. Розподіл діяльності на функції, функцій – відповідно до завдань, завдань – на конкретні операції та дії призводить до різкого зростання кількості зв'язків, через які реалізується кооперація учасників правоохоронної діяльності. Причому цим зв'язкам притаманні складність та взаємна зумовленість. Тому й виникає необхідність у виконанні й регламентації спеціальних заходів, які мають на меті узгодження всієї сукупності дій задля досягнення мети. На «стіках» різних підсистем, якими є відповідні правоохоронні органи (наприклад, органи внутрішніх справ, митні органи) найчастіше обривається цикл управління, порушується його єдність і проявляються суперечності інтересів різних частин цілого, яким є загалом правоохоронна система. Координація формує конкретні цілі, коригує її підтримує внутрішні та зовнішні впливи для забезпечення узгоджувальних дій організаційно незалежних систем.

Чітка координація діяльності правоохоронних органів шляхом забезпечення єдності інтересів та регламентації взаємодії становить основу своєчасного та якісного виконання завдань, які постають перед кожним суб'єктом правоохоронної діяльності. Саме аспект забезпечення упорядкованості взаємодії зумовлює уважний розгляд координації в нашому дослідженні. Як видається, таке забезпечення полягає в належному регулюванні, насамперед, правовими засобами, узгодженої діяльності відповідних правоохоронних органів, її корекції та підтримки позитивної практики взаємодії відповідних правоохоронних органів. Якщо координація діяльності кожного правоохоронного органу відбудуватиметься на належному рівні, то цей фактор може стати однією з передумов їхньої ефективної взаємодії.

У процесі реалізації взаємозв'язків між суб'єктами взаємодії можуть виникати

організаційна неузгодженість або конфлікти, розв'язати які потрібно на етапі їх зародження. Координація, на нашу думку, здатна звести до мінімуму проявився наслідки такої негативної взаємодії між відповідними учасниками правоохранної діяльності.

У сучасній юридичній літературі проблеми координації, насамперед, координації у сфері правоохранної діяльності, все ще не були предметом спеціального дослідження. Є різного роду їх характеристики, зокрема координації в органах внутрішніх справ, координація боротьби з економічною чи організованою злочинністю, які в цілому можуть використовуватись як певна основа для з'ясування основних теоретичних позицій та визначення поняття координації в правоохранній діяльності.

В юридичній науці під координацією розуміють узгодження, поєднання, приведення до ладу, у відповідність (дій, понять, складових частин чогось) [10]. Вважаємо, що приведення до ладу означає приведення в таку систему, яка характеризується погодженим функціонуванням її окремих складових частин та елементів.

У теорії управління правоохранної діяльності проблеми координації аналізували К. Єрмаков, А. Загорний, В. Малюткін, В. Плішкін та інші науковці. Координація зусиль різних правоохранних органів без обмеження їхньої ініціативи – це об'єктивна необхідність управління у сфері правоохранної діяльності, яка широко в ній застосовується. Вивчення практики діяльності правоохранних органів свідчить, що поліпшення координаційної діяльності може створити передумови для вирішення багатьох проблем, особливо у сфері протидії злочинності. Потреба в координації виникає тоді, коли одночасно діє кілька самостійних суб'єктів, мета і завдання яких переплітаються або залежать одне від одного. Координація дає змогу раціонально використовувати значні можливості правоохранних органів шляхом узгодження їхніх інтересів. При цьому, основним завданням є збереження рівноваги між спеціальними координаційними органами (наприклад, Координаційним комітетом з боротьби з корупцією й організованою злочинністю) та самими правоохранними органами. Як свідчить практика, що вищий рівень директивності, то нижчою є зацікавленість у виконанні директив, а отже й нижчий результат взаємодії. Бажано, щоб координаційну діяльність, у тому числі й щодо забезпечення взаємодії, здійснювали відповідні органи управління кожного правоохранного відомства. Тільки за такої умови будуть враховані як зовнішні інтереси (щодо правоохранної системи), так і внутрішні інтереси (щодо кожного органу). Таким чином, координація правоохранної діяльності має стати своєрідним механізмом самоуправління.

Досліджуючи координацію органів внутрішніх справ в управлінській діяльності, К. Єрмаков визначив її як заснований на законі та підзаконних актах управлінський вплив вищого органу внутрішніх справ на нижчий, йому підпорядкований. Цей цілеспрямований вплив здійснюється з метою спрямування зусиль підсистем, що взаємодіють, на виконання спільних завдань при самостійному, автономному їх вирішенні [10, с. 5]. На нашу думку, це визначення є надто складним і, крім того, містить деякі неточності. Так, координація може охоплювати й такі питання узгодження функціонування діяльності служб і підрозділів, які взаємодії безпосередньо не стосуються. Також, видається, немає потреби наголошувати, що координаційна діяльність заснована на законах та підзаконних актах, тому що, теоретично, вся діяльність як органів внутрішніх справ, так і інших правоохранних органів, ґрунтуються на законах і підзаконних актах, і ця ознака аж ніяк не є специфічною саме для координації.

На думку В. Плішкіна, координація в органах внутрішніх справ – це управлінська

діяльність, спрямована на узгодження функціонування елементів системи органів внутрішніх справ у режимі, який забезпечує найефективніше досягнення поставлених перед системою цілей, тобто координація полягає в організації, насамперед правовими засобами, взаємодії між елементами системи (координація – це організація взаємодії) [1, с. 505]. Наведене визначення, фактично звело поняття координації до організації взаємодії, з чим не можна погодитися. На нашу думку, поняття «організація взаємодії» – це лише один з елементів координації, воно є вужчим порівняно з координацією і становить її частину. Організація взаємодії завжди передбачає наявність взаємодіючих органів, тобто органів, які узгоджено, в тому числі й разом, вирішують спільні завдання, та вплив на них. Координація ж у цілому передбачає погодження функціонування як елементів взаємодії, так і тих, які виконують свої завдання самостійно, автономно. Аналіз наявних у літературі визначень і суджень у сфері управління дає змогу зробити такі висновки про зміст поняття «координація»:

- це процес упорядкування системи з метою забезпечення узгодженого функціонування її складових частин;
- можлива лише за наявності поглибленої спеціалізації, розмежування компетенції;
- вирішує двоєдине завдання диференціації та інтеграції складових частин системи;
- вирішальним у забезпеченні узгодженості дій є врахування об'єктивних зв'язків і залежностей між складовими частинами системи;
- воля учасників спільної діяльності підкоряється волі суб'єкта координації;
- об'єкти, що підлягають координації, не підпорядковані один одному;
- ці об'єкти можуть бути взаємопов'язані між собою вирішенням загальних завдань (взаємодія) чи діяти самостійно;
- діяльність з координації за своїм характером і змістом є управлінською;
- координаційне регулювання відбувається за різними напрямами: права та обов'язки, функції та компетенції співвиконавців, методи, форми, час і послідовність проведення дій;
- координація забезпечує, як правило, загальну узгодженість дій складових елементів на попередніх етапах діяльності.

Враховуючи вищевикладене, можна запропонувати таке визначення: координація в правоохранінній діяльності – це управлінська діяльність, спрямована на узгодження дій і забезпечення ефективного функціонування правоохранінних органів для досягнення (самостійно чи у взаємодії з іншими) поставлених перед ними цілей.

Ще одним аспектом досліджуваної нами проблеми є необґрунтоване, на нашу думку, вживання поняття «координація» поряд з поняттям «взаємодія» як синонімічного, часто без належної аргументації. Чи є ці поняття синонімами? Багато вчених, ґрунтуючись на тлумаченні цих термінів через спільне слово «узгодженість», вважають ці поняття синонімічними; інші відстоюють позицію, що взаємодія – ширше поняття, ніж координація; треті, навпаки, вважають координацію ширшим поняттям, ніж взаємодія; четверті розглядають координацію як організацію взаємодії. Побутує також думка, що координація – це взаємодія сторін, коли вони є рівноправними учасниками відносин [11, с. 89], тобто одне поняття пояснюється через інше.

Досить цікавий підхід до розмежування понять «координація» та «взаємодія» запропоновано в працях А. Загорного, який вважає, що координація – це управлінська діяльність із забезпечення взаємодії, а взаємодія – це сама діяльність, узгоджена в результаті координації за метою, місцем, часом застосування сил та засобів,

для досягнення поставлених завдань. Інакше кажучи, взаємодія – процес, а координація – організація цього процесу [12, с. 12]. Видається, що такий підхід розмежовує поняття координації та взаємодії лише з практичних позицій, зводить координацію тільки до організації взаємодії. На нашу думку, організація взаємодії – це лише елемент координації, тому що загалом поняття «координація» охоплює також питання розподілу компетенції правоохоронних органів, диференціацію завдань та функціональних обов'язків, забезпечення проведення єдиної стратегії та лінії поведінки окремих учасників правоохоронної діяльності, встановлення системи певних стосунків між ними тощо.

На нашу думку, найбільш повним і оптимальним може бути визначення поняття взаємодії правоохоронних органів через поєднання, по-перше, філософського розуміння взаємодії в значенні взаємозв'язку та взаємозумовленості; по-друге, управлінського підходу – в сенсі узгодженості; та, по-третє, специфіки діяльності та функцій правоохоронних органів. Підсумовуючи сказане, зауважимо, що взаємодія правоохоронних органів – це такий стан взаємозв'язків між відповідними правоохоронними органами, який створює умови для спільної узгодженої діяльності, метою якої є ефективна реалізація вимог Конституції та законів України щодо забезпечення правопорядку.

Отже, визначення конститутивних елементів понять «координація» та «взаємодія» дає підставу для висновку про їхню нетотожність. Координаційна діяльність – завжди управлінська, здійснюється суб'єктами управління різного рівня. Взаємодія може бути управлінською діяльністю лише тоді, коли взаємодіють органи, які виконують управлінські функції. Для координації необхідна наявність суб'єкта координації, наділеного владними повноваженнями. Це дає змогу долати певні суперечності, які виникають як між органами, що взаємодіють, так і між ними та системою загалом. Основні завдання суб'єкта координації щодо взаємодії в сфері правоохоронної діяльності полягають: у створенні та забезпеченні режиму узгодженого функціонування різних правоохоронних органів, об'єднаних спільністю мети; у збереженні встановленого режиму взаємодії та усуненні негативного впливу чинників протидії (наприклад, відомчі інтереси); у постійному вдосконаленні цього режиму шляхом розробки науково обґрунтованих і перевірених практикою найефективніших форм і методів взаємодії правоохоронних органів. Певною мірою координація та взаємодія співвідносяться як засіб і мета. Водночас ці поняття мають багато спільного, оскільки за змістом стосуються організації діяльності певних органів з метою ефективного здійснення поставлених перед ними завдань. Інакше кажучи, взаємодія й координація у правоохоронній діяльності – це взаємопов'язані частини, (або аспекти) єдиного процесу управління.

Висновок. Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що координація в правоохоронній діяльності дає змогу комплексно вирішувати завдання, що стоять перед кожним правоохоронним органом окремо та перед правоохоронною системою загалом. Її важливість полягає в тому, що при поглибленні спеціалізації та розмежуванні компетенції між різними правоохоронними відомствами вона здатна забезпечувати їхню цілеспрямовану та узгоджену роботу. Координація у правоохоронній сфері – це засіб інтеграції спільної діяльності різних правоохоронних органів, який відображає їхню внутрішню взаємодію. В організації взаємодії й координації в системі управління правоохоронною діяльністю відображається реалізація фундаментальної ідеї кожної системи соціального управління – забезпечення узгодженості та єдності функціонування окремих елементів системи правоохоронних органів у процесі досягнення

спільної мети, яка полягає в ефективній реалізації вимог Конституції та законів України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / В. М. Плішкін ; за ред. Ю. Ф. Кравченка. – К. : НАВСУ, 1999. – 702 с.
2. Файоль А. Учение об управлении: доклад на Втором международном съезде по управлению / Анри Файоль. – Рязань : [б. в.], 1924. – 80 с.
3. Гвишиани Д. М. Организация и управление / Д. М. Гвишиани ; Моск. ин-т экономики, политики и права. – 3-е изд., пер. – М. : Изд-во МГТУ, 1998. – 331 с.
4. Саймон Г. Науки об искусственном / Г. Саймон ; пер. с англ. Э. Л. Наппельбаума. – 2-е изд. – М. : УРСС, 2004. – 140 с. – (Из классического наследия).
5. Білоус В. Т. Координація боротьби з економічною злочинністю : монографія / В. Т. Білоус. – Ірпінь : Академія ДПС України, 2002. – 449 с.
6. Козлов Ю. М. Координация в управлении народным хозяйством СРСР / Ю. М. Козлов. – М. : Изд-во МГУ, 1976. – 216 с.
7. Лунев А. Е. Координация в государственном управлении / А. Е. Лунев // Совет. государство и право. – 1971. – № 11. – С. 69–78.
8. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом: (опыт системного исследования) / В. Г. Афанасьев. – 2-е изд., доп. – М. : Политиздат, 1973. – 392 с.
9. Социальное управление : словарь / под ред. В. И. Добренькова, И. М. Слепенкова. – М. : Изд-во МГУ, 1994. – 198 с.
10. Ермаков К. К. Взаимодействие и координация в органах внутренних дел : лекция / К. К. Ермаков. – М. : Акад. МВД СССР, 1971. – 24 с
11. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Факт, 2003. – 383 с.
12. Загорный А. В. Координация деятельности органов внутренних дел с другими государственными органами и общественными организациями в предупреждении правонарушений и укреплении общественного порядка : учеб. пособие / А. В. Загорный. – М. : [б. в.], 1981. – 67 с.
13. Основы управления в органах внутренних дел: альбом схем / под ред. А. П. Коренева ; Моск. юрид. ин-т МВД России. – М. : Щит-М, 1988. – 152 с.