

УДК 351.74

О. М. КЛЮЄВ,

доктор юридичних наук, доцент,

проректор з наукової роботи

Міжнародного університету бізнесу і права

ПРОБЛЕМИ РОЗМЕЖУВАННЯ ПОНЯТЬ «КООРДИНАЦІЯ» І «ВЗАЄМОДІЯ» В УПРАВЛІНСЬКІЙ НАУЦІ ТА ПРАКТИЧНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

З метою удосконалення теоретико-правових засад взаємодії та координації ОВС виконано аналіз думок вчених з означених питань; з'ясовано сутність таких категорій, як координація та взаємодія, і на цій основі проведено між ними розмежування; надано пропозиції з удосконалення правового регулювання координації та взаємодії органів внутрішніх справ.

Проблемні питання координації та взаємодії органів виконавчої влади в цілому та органів внутрішніх справ зокрема досліджували у свій час В. Б. Авер'янов, О. О. Аксьонов, Г. В. Атаманчук, О. М. Бандурка, Д. К. Бекишев, І. П. Голосніченко, К. К. Єрмаков, В. К. Колпаков, Я. Ю. Кондратьєв, В. М. Плішкін, Ю. А. Тихомиров, Г. В. Щекін, В. М. Шванков та інші вчені, однак єдиного розуміння їх сутності, що є основою розмежування цих категорій, так і не знайдено, що підкреслює *актуальність* наукового пошуку у цьому напрямку. **Метою** даної статті є удосконалення теоретико-правових засад взаємодії та координації органів внутрішніх справ (далі – ОВС). Для досягнення цієї мети у статті необхідно вирішити такі *завдання*: проаналізувати думки вчених з означених питань; з'ясувати сутність таких категорій, як координація та взаємодія, і на цій основі провести між ними розмежування; надати пропозиції з удосконалення правового регулювання координації та взаємодії органів внутрішніх справ.

Будь-який орган внутрішніх справ складається з низки структурних підрозділів: управління, відділів, відділень тощо. Ці підрозділи і становлять необхідний набір компонентів системи, якою можна вважати кожний орган внутрішніх справ. Разом з тим, усі складові органу внутрішніх справ пов'язані не тільки між собою, але й і з системою взагалі. Вони впливають одна на одну. Такий взаємовплив, як і будь-який соціальний тип взаємодії, обумовлений, з одного боку, особливостями та конкретно-історичним рівнем розвитку матеріальних об'єктів та умов, а з іншого – самою людиною – працівником органів внутрішніх справ.

Усі організаційно-інституційні складові системи органів Міністерства внутрішніх справ України певним чином пов'язані поміж собою

і системою в цілому. Вони здійснюють одна на одну такий вплив, який за своєю сутністю і природою може мати керуючий або інформаційний характер. Безпосередній керуючий вплив, необхідною умовою якого виступають відносини підпорядкованості, здійснюється вищим органом чи його структурним підрозділом на нижчий орган або його структурний підрозділ, наприклад управління МВС України в області на міське управління. Вплив даного виду виступає як форми взаємозв'язку суб'єкта і об'єкта управління.

Крім того, для системи органів внутрішніх справ характерна розгалужена мережа зовнішніх та внутрішніх інформаційних зв'язків, що забезпечують: передачу інформації між органами системи МВС України, з одного боку, і вищестоящими органами державної влади – з іншого; взаємний інформаційний обмін між органами внутрішніх справ та іншими відомствами і громадськими організаціями; передачу управляючої та повідомної інформації між апаратами управління і відповідними системами; циркулювання інформації вказаного характеру між керівництвом органу та іншими управлінськими ланками; обмін інформацією між головними управліннями – управліннями – відділами служб органів внутрішніх справ; циркулювання інформації між головними управліннями – управліннями – відділами служб та їх підрозділами на нижчестоящих рівнях.

Отже, необхідно провести розмежування між видами діяльності, змістом яких є координація чи взаємодія, що й досі не знайшло однозначного розуміння як в управлінській науці, так і у практичній діяльності органів внутрішніх справ.

Для правильного розуміння координаційної діяльності органів внутрішніх справ на

регіональному рівні доцільним буде: по-перше, з'ясувати саме поняття «координація»; по-друге, дослідити його співвідношення із поняттям «взаємодія». Координація (від лат. *ordinatio* – погодження, узгодження) – узгодження, приведення у відповідність, встановлення взаємозв'язку між діями, поняттями, рухами тощо [1, с. 362]. У юридичній літературі термін «координація» використовується тоді, коли мова йде про взаємоузгоджену спільну діяльність різних органів, організацій, установ, які беруть участь у будь-якій діяльності [2, с. 23, 474–475]. У спеціальній літературі з цієї проблеми сформовано два погляди на координацію. Деякі вчені вказують, що основними ознаками координації є узгодження дій між самостійними суб'єктами системи з метою найбільш правильного вирішення завдань, покладених на систему [3, с. 148; 4, с. 7]. Прибічники іншого погляду на це явище під координацією розуміють узгодження мети, часу та програми поведінки суб'єктів [5, с. 80–81; 6, с. 36]. Наприклад, В. В. Цветков під координацією розуміє цілеспрямоване узгодження дій частин, яке забезпечує їхнє функціонування для досягнення поставлених перед ними цілей і завдань [7, с. 11–12]. Ю. М. Козлов, який детально вивчав проблеми координації в управлінні, дійшов висновку, що «вихідні положення, необхідні для правильного розуміння сутності координації у своїй основі єдині в усіх розглянутих випадках. Координація, відповідно, завжди є узгодженням дій для досягнення певних спільних цілей» [8]. Разом із тим, зазначає він, «не можна не помітити, що на базі єдиного розуміння сутності сформувалися різні, іноді прямо протилежні судження з приводу її конкретного зіткнення з управлінням. При цьому, однак, існує загальне визнання органічного зв'язку координації з управлінням. У результаті вказані розбіжності стосуються переважно характеру цього зв'язку» [8, с. 16–17]. Ю. М. Козлов називає більш ніж десять різних найбільш значних у теоретико-прикладному смислі варіантів розуміння терміна «координація», в тому числі, що координація – це: елемент управлінської (адміністративної) функції, тобто елемент управління; самостійна функція управління; невід'ємний елемент будь-якої функції управління; несамостійна функція управління; функція управління (як процесу) і діяльності апарату управління; збігається з управлінням, утворюючи його зміст; мета управління; означає погодженість дій тільки не підпорядкованих сторін, які беруть участь у процесі управ-

ління; метод управління тощо [8, с. 16–17]. У Великій радянській енциклопедії зазначено: «координація – це погодження, сполучення, приведення до ладу, у відповідність до чогось (дій, понять, складових частин чогось) [9, с. 121]. Із цього можна зробити висновок, що координація означає узгодження шляхом упорядкування, приведення в систему, у відповідність до чогось. За допомогою координації, таким чином, досягається упорядкування системи, узгодженість функціонування її елементів. В. М. Плішкін зазначає, що «без координації, як засобу упорядкування частин та елементів системи, немає, власне, і самої системи» [10, с. 505].

Грунтуючись на тлумаченні термінів «координація» та «взаємодія» у значенні узгодженості, багато авторів вживають їх як синоніми [11, с. 74]. Деякі автори, особливо західноєвропейські, користуються терміном «координація», практично взагалі не вживають терміна «взаємодія» [12, с. 112]. Окремі науковці вважають, що координація – це діяльність щодо організації взаємодії, що поняттям координації охоплюється поняття взаємодії [13, с. 142]. На нашу думку, між поняттями «координація» та «взаємодія» існують істотні відмінності. Більше того, вважаємо не зовсім логічною (правомірною) навіть сама постановка питання про їх порівняння, оскільки це цілком різні поняття, співвідношення.

У тлумачному словнику В. І. Даля понять «взаємодія» і «координація» взагалі немає. Існуючі словники не дають вичерпного уявлення про ці терміни, тому що пояснюють ці поняття через однакове третє – узгодженість [14, с. 304; 15, с. 317, 434]. Автори, які вважають, що взаємодія є більш загальним поняттям ніж координація, базуються на філософському визначенні, яке означає взаємний зв'язок і взаємну обумовленість предметів, явищ. Необхідно відзначити, що спочатку терміни «координація» та «взаємодія» в юридичній літературі не розрізняли. Так, наприклад, О. М. Левакова писала, що особливістю взаємодії є те, що органи, які взаємодіють у процесі профілактичної діяльності, не знаходяться в підпорядкуванні один одного і не мають права втручатися у діяльність один одного, але вирішують спільні завдання щодо запобігання правопорушень у межах покладених функціональних обов'язків і за допомогою наданих законом методів та засобів [16, с. 7–8]. Вона лише вказувала, що, на її погляд, термін «взаємодія» є більш широким, ніж термін «координація», і охоплює всі форми зв'язків між органами. Подібні

концептуальні положення підтримували й інші вчені, які вказували, що взаємодія – це будь-яка спільна узгоджена діяльність державних органів та громадських установ з виконання покладених завдань. Сутність взаємодії полягає у спільних узгоджених діях, спрямованих на спільні цілі, у взаємодопомозі при вирішенні завдань [17, с. 69; 18, с. 94].

Хоча сутність термінів «координація» і «взаємодія» схожа, вони різняться тим, що при координації одна сторона організовує відносини, а інша – лише виконує умови відносин. При взаємодії обидві сторони зобов'язані організувати відносини, бо небажання одного з учасників припиняє існування відносин. У кожному конкретному випадку одна чи друга сторона відносин бере на себе функцію організації відносин. При координації перша сторона – організатор – виступає як керуючий компонент системи, тобто є суб'єктом управління, а друга сторона є керованим компонентом, тобто об'єктом управління, якому немає потреби нести організаторський тягар [19, с. 54]. Координація здійснюється спеціально для цього утвореним структурним підрозділом координаційним органом з метою підвищення ефективності реагування системи профілактики у вигляді профілактичних заходів. Взаємодія налагоджується самими суб'єктами профілактики повсякденно у випадку, коли немає потреби залучати до цієї справи можливостей координаційного органу. Фактично і взаємодія, і координація здійснюються в однакових формах, які залежно від погляду можна назвати і координаційними, і формами взаємодії.

Отже, аналіз існуючих у науковій літературі висловлювань та суджень вітчизняних та зарубіжних фахівців у сфері управління дозволяє зробити висновок, що координація – це насамперед організація взаємодії. Координування – це сукупність дій, спрямованих на забезпечення упорядкованого функціонування суб'єкта й об'єкта управління, зокрема узгодженої роботи всіх ланок системи та окремих працівників. Можливість координуючого впливу обумовлена владними повноваженнями суб'єкта управління. На відміну від організації взаємодії, координація здійснюється суб'єктом управління, наділеним владними повноваженнями щодо об'єктів координуючої взаємодії. Роль останніх відіграють окремі підрозділи та їх працівники, що знаходяться в адміністративному або іншому підпорядкуванні координатора (суб'єкта управління). Ще одна відмінність полягає в тому, що якщо взаємодія організується між

двома і більш елементами системи (підрозділами, працівниками), то в процесі координації повинно брати участь як мінімум три елементи системи: один суб'єкт і два об'єкти управління. При цьому координатор та об'єкти координації можуть належати до різних систем. У цьому випадку координація є позасистемною на відміну від внутрішньо-системної, коли всі її учасники – елементи однієї системи. У процесі координації суб'єктів управління вирішуються такі основні завдання: узгодження функціонування частин і елементів системи в напрямку досягнення цілей; інтеграція зусиль різноманітних підрозділів для вирішення конкретних завдань; регулювання діяльності співвиконавців; узгодження дій структурних підрозділів та додаткових сил при проведенні комплексних операцій; коригування нормативно-правових актів, що регламентують поділ функціональних обов'язків і характер взаємодії підлеглих.

Удосконалення законодавства є однією з умов зміцнення законності, підвищення ефективності діяльності органів внутрішніх справ. Ефективність взаємодії чи координації органів внутрішніх справ не може бути досягнута лише на основі емпіричних пошуків його найбільш результативних варіантів, хоча роль практики не можна недооцінювати. Серед проблем, що потребують негайного вирішення, є питання, пов'язані з подальшим удосконаленням правового регулювання основ взаємодії та координації органів внутрішніх справ. Зокрема необхідно визначити межі юридичного закріплення взаємодії та координації. На нашу думку, норми права повинні регламентувати лише основні, найбільш важливі форми і напрямки взаємодії та координації органів внутрішніх справ, оскільки в кожному конкретному випадку його суб'єкти зі своєї ініціативи і за власним розсудом повинні самі визначити найбільш доцільні засоби досягнення загальної мети – охорони прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Правова регламентація основ взаємодії та координації в органах внутрішніх справ потребує подальшого розвитку. У майбутньому необхідно прийняти низку відомчих нормативних актів МВС України, у яких була б визначена специфіка такої взаємодії чи/та координації за конкретними напрямками діяльності органів внутрішніх справ, зокрема міліції. Пропонуємо на рівні МВС України розробити проект Закону України «Про організаційно-правові засади взаємодії та координації правоохоронних органів

України», де було б визначено основні правові, економічні, соціальні, організаційні та інші засади регулювання, розвитку і забезпечення взаємодії та координації між правоохоронними органами України. У Законі необхідно: по-перше, надати вичерпний перелік правоохоронних органів України, на яких буде поширюватися зазначений Закон (до речі, на даний час на законодавчому рівні відсутній вичерпний перелік правоохоронних органів, що породжує непорозуміння як у науковому середовищі, так і в процесі практичної правоохоронної діяльності, про що йшлося вище); по-друге, у Законі необхідно визначити напрямки взаємодії та координації правоохоронних органів за окремими сферами правоохоронної діяльності, а саме: охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, боротьби з правопорушеннями, охорони, захисту та відновлення прав, свобод та законних інтересів юридичних та фізичних осіб; по-третє, у Законі необхідно визначити: поняття взаємодії та координації у сфері правоохоронної діяльності; принципи, мету та завдання взаємодії та коор-

динації у сфері правоохоронної діяльності; органи управління взаємодією та координацією за напрямками правоохоронної діяльності; права та обов'язки правоохоронних органів підчас взаємодії та координації за конкретними напрямками правоохоронної діяльності; контроль, нагляд та відповідальність за неналежну взаємодію та координацію.

Таким чином, координація й організація взаємодії – це два засоби організації спільної діяльності частин і елементів системи, що відрізняються між собою характерами організаційних відношень, що виникають між ними, а їх зміст багато в чому визначає успіх управління в цілому. Особливого змісту інститут координації і взаємодії набуває в період проведення адміністративних реформ: скорочення, реформування і навіть ліквідації окремих служб; формування нових структур; уточнення їх компетенції і багато інших процесів, що підвищить значимість координації і взаємодії в процесі правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ на місцевому рівні.

Список використаної літератури

1. Новий тлумачний словник української мови : в 4 т. Т. 3. ОБЕ-РОБ / укл. В. Яременко, О. Сліпущко. – К. : Аконіт, 1999. – 927 с.
2. Агапов А. Б. Учебник административного права / Агапов А. Б. – М. : Городец, 1999. – 558 с.
3. Лунев А. Е. Теоретические проблемы государственного управления / Лунев А. Е. – М. : Юрид. лит., 1974. – 455 с.
4. Давыденко Л. М. Организующая роль районного (городского) прокурора в координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями и иными правонарушениями : учеб. пособие / Давыденко Л. М. – М. : МИП, 1988. – 38 с.
5. Звирбуль В. К. Понятие координации // Прокурорский надзор в СССР / Звирбуль В. К. ; под ред. Б. А. Талкина. – М. : Юрид. лит., 1982. – 121 с.
6. Маркелов Т. Л. Проблемы координации в борьбе с правонарушениями / Маркелов Т. Л. // Вопросы борьбы с преступностью. – 1977. – Вып. 26. – С. 35–48.
7. Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / Цветков В. В. – Х. : Право, 1996. – 164 с.
8. Козлов Ю. М. Координация в управлении народным хозяйством в СССР / Козлов Ю. М. – М. : Наука, 1976. – 237 с.
9. Большая Советская Энциклопедия. Т. 13. – 3-е изд. – М. : Сов. энцикл., 1973. – 743 с.
10. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / В. М. Плішкін ; за ред. Ю. Ф. Кравченка. – К. : НАВСУ, 1999. – 702 с.
11. Керженцев П. М. Принципы организации. Избранные произведения / Керженцев П. М. – М. : Экономика, 1968. – 339 с.
12. Мангутов И. С. Организатор и организаторская деятельность / Мангутов И. С., Уманский Л. И. – Л. : ЛГУ, 1975. – 185 с.
13. Научная организация управления в аппаратах милиции / под ред. Ю. М. Козлова. – М. : Юрид. лит., 1975. – 243 с.
14. Українське державотворення. Невитребуваний потенціал : слов.-довід. / О. М. Мироненко, Ю. І. Римаренко, І. Б. Усенко, В. А. Чехович. – К. : Либідь, 1997. – 560 с.
15. Словник української мови. Т. 6 / ред. кол. І. К. Білодід (голова) та ін. – К. : Наук. думка, 1975. – 832 с.
16. Левакова Э. Н. Взаимодействие органов прокуратуры с Советами народных депутатов в предупреждении правонарушений / Левакова Э. Н. // Взаимодействие органов прокуратуры с Советами народных депутатов, иными государственными органами, общественными организациями и трудовыми коллективами в предупреждении преступлений : сб. статей. – М. : МЮА, 1983. – С. 3–18.

17. Кригер В. И. Взаимодействие органов прокуратуры с общественными организациями в предупреждении преступлений и иных правонарушений / Кригер В. И. // Взаимодействие органов прокуратуры с Советами народных депутатов, иными государственными органами, общественными организациями и трудовыми коллективами в предупреждении преступлений : сб. статей. – М. : МЮА, 1983. – С. 67–92.

18. Измайлова Ф. Ш. Взаимодействие прокуратуры с трудовыми коллективами в профилактической работе / Измайлова Ф. Ш. // Взаимодействие органов прокуратуры с Советами народных депутатов, иными государственными органами, общественными организациями и трудовыми коллективами в предупреждении преступлений : сб. статей. – М. : МЮА, 1983. – С. 92–116.

19. Арістова І. В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти : монографія / Арістова І. В. ; за заг. ред. Бандурки О. М. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 368 с.

Надійшла до редколегії 18.07.2011

КЛЮЕВ А. Н. ПРОБЛЕМЫ РАЗМЕЖЕВАНИЯ ПОНЯТИЙ «КООРДИНАЦИЯ» И «ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ» В УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ НАУКЕ И ПРАКТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

С целью усовершенствования теоретико-правовых основ взаимодействия и координации ОВД выполнен анализ мнений ученых по обозначенным вопросам; выяснена сущность таких категорий, как координация и взаимодействие, и на этой основе проведено между ними размежевание; предоставлены предложения по усовершенствованию правового регулирования координации и взаимодействия органов внутренних дел.

KLUEV A. PROBLEM OF DELIMITATION OF CONCEPTS «COORDINATION» AND «INTERACTION» IN AN ADMINISTRATIVE SCIENCE AND PRACTICAL ACTIVITIES OF LAW ENFORCEMENT BODIES

For the purpose of improvement of teoretiko-legal bases of interaction and coordination of law enforcement bodies the analysis of opinions of scientists on the designated questions is made; the essence of such categories as coordination and interaction, and on this basis delimitation is spent between them is found out; offers on improvement of legal regulation of coordination and interaction of law-enforcement bodies are given.

УДК 342.951

В. І. МОСКОВЕЦЬ,

кандидат соціологічних наук,

директор навчально-наукового інституту права та масових комунікацій

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В ОХОРОНІ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ В УКРАЇНІ

Проаналізовано діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку в Україні як одну із форм участі громадськості у здійсненні правоохоронної функції держави. З'ясовано основні завдання вказаних громадських формувань; заходи, які вони безпосередньо здійснюють; форми їх співпраці з органами державної влади та органами місцевого самоврядування

Громадськість як один із провідних інститутів громадянського суспільства дедалі активніше бере участь в управлінні різними державними справами, зокрема в забезпеченні громадського порядку як складової правоохоронної функції держави. Громадяни України відповідно до Конституції України, Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [1] мають право створювати громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку,

сприяння органам місцевого самоврядування та органам виконавчої влади, правоохоронним органам, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань. Такі громадські об'єднання отримали назву «громадські формування з охорони громадського порядку». Громадські формування з охорони громадського порядку можуть бути створені на засадах