

Для процесуальних норм, на відміну від процедурних, властива імперативність приписів. Пов'язано це з тим, що процесуальні норми надають учасникам правовідносин значно менше варіантів поведінки, ніж процедурні. Така суворя регламентація спрямована на попередження протиправності рішень державних органів та їх посадових осіб, тому що юрисдикційний процес є останньою можливістю реалізації законних інтересів суб'єктів права. Тому зв'язок процедурних та процесуальних норм з матеріальними можна визначити так: якщо службова норма пов'язана конкретними правовідносинами з регулятивною, вона є процедурною; якщо ж службова норма пов'язана з охороною, вона є процесуальною [3, с. 99].

Таким чином, різновиди процесуальних норм (організаційні, процедурні та власне процесуальні) тісно пов'язані між собою й відображають процес реалізації матеріальних норм, зокрема, вирішення правових спорів.

Дослідження процесуальних норм дозволяє зробити такі висновки:

1. Процесуальні норми мають службовий характер щодо матеріальних, забезпечуючи оптимальний порядок їх реалізації. Разом із тим, вони виконують функцію вирішення правових спорів, тим самим здійснюючи зворотний вплив на норми матеріального права.

2. Процесуальні норми відрізняються від матеріальних за сутністю й ознаками, а також за структурою. Чітка дефініція процесуальних норм допоможе визначити їх місце у теорії права і взаємозв'язок із матеріальними, створить підґрунтя для подальших наукових досліджень цього правового явища.

3. Наведена класифікація процесуальних норм (організаційні, процедурні, власно процесуальні) допоможе визначити етапи реалізації матеріальних приписів, інтенсивність та ступінь жорсткості правового впливу під час вирішення спорів у конкретних юридичних ситуаціях.

Список літератури: 1. Лазарев В.В. Роль процесуальних норм в обеспечении эффективности правоприменения // Юридические гарантии применения права и режима социалистической законности. – Ярославль, 1976. 2. Теория юридического процесса / Под ред. В. М. Горшенёва. – Х., 1985. 3. Баришпольская Т. Ю. Гражданский процесс и процедура: понятие, служебная роль, проблемы теории и практики: Дис. ... канд. юрид. наук. – Томск, 1988.

Надійшла до редакції 11.11.08

Ю. В. Собко

ВНУТРІВІДОМЧА КООРДИНАЦІЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ОВС: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ

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. Каложного, В. В. Конопльова, О. І. Оста-

пенка, О. М. Литвинова, Х. П. Ярмакі та ін. Проте питання координації правоохоронної діяльності між окремими органами (підрозділами, службами) внутрішніх справ, яку доцільно назвати внутрівідомчою, у наукових працях досліджувались фрагментарно або в рамках ширшої правової проблематики, без комплексного підходу, а окремі публікації з цих питань мають переважно публіцистичний характер або стосуються окремих напрямків координаційної діяльності. У науковій літературі більша увага приділялась характеристиці так званої «міжвідомчої координації», яку у сфері боротьби зі злочинами здійснюють органи прокуратури України [1–3 та ін.]. Натомість надзвичайно важливою є внутрівідомча координація, насамперед у такій правоохоронній структурі, як органи внутрішніх справ, що виконують найбільший обсяг правоохоронних завдань та функцій, у зв'язку з чим мають найбільш розгалужену порівняно з іншими правоохоронними органами організаційно-штатну структуру.

Метою цієї статті є вдосконалення внутрівідомчої координації правоохоронної діяльності в ОВС. Для досягнення поставленої мети слід окреслити перелік теоретичних та правових проблем, які сьогодні існують у сфері внутрівідомчої координації ОВС, а також запропонувати шляхи їх вирішення.

Про недосконалість внутрівідомчої координації у системі ОВС неодноразово наголошувалося у правових актах різних суб'єктів правотворчості, а також у відомчих правових актах із питань реформування органів внутрішніх справ. Так, у Концепції розвитку системи Міністерства внутрішніх справ, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 24 квітня 1996 р. № 456 зазначається, що структура органів внутрішніх справ та організація управління нею надто громіздка: численні підрозділи і ланки управління не узгоджені між собою, внаслідок чого дублюють одна одну і паралельно виконують однакові функції, звідси – низький вплив управлінських структур на ефективність діяльності системи [4].

Про незгодженість правоохоронних заходів, які здійснюються ОВС, дублювання правоохоронних функцій, відсутність чітко налагодженої взаємодії наголошується в Указі Президента України від 20 березня 2008 р. № 245 «Про заходи щодо реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України» [5].

У проєкті Концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України від 2008 р. акцентується увага на відсутності загальної узгодженої концепції реформування всієї правоохоронної системи України, а також на незгодженості концепцій реформування органів внутрішніх справ України з теорією та практикою здійснення інших системних перетворень у країні [6].

У Концепції реформування кримінальної юстиції, затвердженій Указом Президента України 8 квітня 2008 р. № 311, зазнача-

ється, що діяльність суб'єктів кримінальної юстиції характеризується дублюванням повноважень, відсутністю чіткого визначення та розмежування їхньої компетенції, наданням пріоритету завданням, що насправді є другорядними, застосуванням не виправдано ускладнених формальних процедур [7].

Дублювання повноважень, неузгодженість правоохоронних заходів, розбалансованість у використанні сил та засобів правоохоронної діяльності, як було зазначено вище, характерні і для ОВС. Саме на їх подолання (викорінення) і повинна бути спрямована внутрівідомча координація.

В окремих нормативно-правових актах пропонуються заходи щодо вдосконалення (активізації) координаційної діяльності. Так, у Державній програмі боротьби зі злочинністю, затвердженій Постановою Верховної Ради України 25 червня 1993 р. № 3325 [8], наголошується на необхідності узгодження відомчих нормативних актів, розробленні та реалізації узгоджених комплексних заходів, спрямованих на виявлення та припинення протиправних дій, а також на необхідності координації наукових досліджень, спрямованих на виявлення та аналіз нових тенденцій і проблем, що виникають у боротьбі зі злочинністю.

В Указі Президента України «Про додаткові заходи щодо поліпшення діяльності органів внутрішніх справ та громадських формувань з охорони громадського порядку» від 16 червня 1999 р. № 650 ідеться про посилення ролі ОВС щодо координації діяльності громадських формувань, трудових колективів, населення з охорони громадського порядку, профілактики правопорушень за місцем проживання громадян [9].

У Комплексній програмі профілактики правопорушень на 2007–2009 рр., затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2006 р. № 1767 наголошується на необхідності узгодження заходів щодо профілактики правопорушень та усуненні причин, що зумовили вчинення протиправних дій [10].

Незважаючи на те, що відсутність чіткої координації правоохоронних дій не зазначена серед недоліків у проекті Концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України, у ній наголошується про необхідність: створення в МВС ефективної системи реагування на злочини та інші правопорушення – нормативно визначених, взаємопов'язаних та узгоджених дій органів внутрішніх справ від отримання інформації про злочин (правопорушення) до повного забезпечення захисту інтересів та прав потерпілих і держави; узгодженого використання оперативної інформації в масштабах держави на основі комп'ютерних технологій; створення спеціального органу (комітету) з координації діяльності правоохоронних органів; створення в областях координа-

ційних рад з питань боротьби з корупцією та злочинністю на чолі з головами обласних державних адміністрацій [6].

Аналіз вищенаведених правових актів дозволив зробити такі висновки: по-перше, ці документи здебільшого мають концептуальний або програмний характер, проте необхідно відзначити й те, що спеціального нормативно-правового акта – Концепція чи Програма з питань міжвідомчої чи відомчої координації правоохоронної діяльності – немає; по-друге, в переважній більшості з таких актів неузгодженість правоохоронних заходів або відсутність належної міжвідомчої та відомчої координації віднесена до загальних проблем діяльності правоохоронних органів у цілому й ОВС зокрема; по-третє, окремі з них пропонують заходи щодо удосконалення координації правоохоронної діяльності в цілому або за окремими її напрямками; по-четверте, акти не пропонують комплексного розв'язання проблем міжвідомчої та відомчої координації правоохоронної діяльності, оскільки заходи, зазначені окремими з них, мають несистематизований та фрагментарний характер.

На нашу думку, всі проблеми внутрівідомчої координації правоохоронної діяльності в ОВС доцільно об'єднати у дві групи: теоретичні та правові. Так, *проблеми теоретичного характеру*, насамперед, пов'язані з відсутністю однакового розуміння та тлумачення таких категорій (термінів), як «взаємодія», «координація» та «узгодження», внаслідок чого вони по-різному використовуються у законодавчих та підзаконних актах [4–14]. Те ж саме стосується і таких понять, як «правоохоронна діяльність» та «органи внутрішніх справ» [15–19].

Звичайно, зважаючи на обмежений обсяг наукової статті, неможливо проаналізувати підходи окремих науковців щодо визначення сутності взаємодії, координації та узгодження, а також співвідношення між ними. У зв'язку з цим пропонуємо власне вирішення вказаних теоретичних проблем. Так, аналіз словникових джерел, нормативних актів та спеціальної літератури, у яких використовуються зазначені категорії, дозволив зробити висновки про те, що: по-перше, взаємодія та координація співвідносяться, як загальне та часткове, де взаємодія є загальним, а координація частковим, оскільки у переважній більшості випадків координація розглядається як організація взаємодії (за часом, суб'єктами, територією тощо); по-друге, «координація» та «узгодження» є синонімами, оскільки вони спрямовані на погодження спільної за метою та напрямком діяльності, для досягнення якої вони і співпрацюють (взаємодіють); по-третє, на відміну від взаємодії, під час якої суб'єкти рівні, тобто не мають владних повноважень один стосовно одного, під час координації один із суб'єктів, яких, як правило, не менше трьох, є координатором (організатором) спіль-

ної діяльності, у зв'язку з чим має право давати обов'язкові для виконання вказівки іншим її учасникам.

Науковці по-різному визначають сутність такої категорії, як правоохоронна діяльність [15–19]. Вважаємо, що основним, для визначення цього поняття має бути те, що таку діяльність здійснюють правоохоронні органи. Проте саме визначення поняття «правоохоронні органи», яке подане сьогодні у законодавчих актах [20; 21], потребує суттєвого удосконалення, оскільки є надто широким. Наприклад, за визначенням Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», правоохоронними є державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють не лише правоохоронні (перелік яких також не визначений), а й правозастосовні функції [21]. Крім того, у законодавчих актах відсутній вичерпний перелік правоохоронних органів, оскільки законодавчі та підзаконні акти називають різну їх кількість.

У зв'язку з цим, необхідно відзначити певну взаємозалежність між теоретичними розробками науковців та їх реалізацією під час правотворчої діяльності, оскільки теоретична невизначеність негативно впливає на нормотворчий процес, особливо на тлумачення правових актів.

Правові проблеми, насамперед, пов'язані з неналежним правовим забезпеченням як міжвідомчої, так і внутрівідомчої координації правоохоронної діяльності, а саме з відсутністю спеціалізованих щодо міжвідомчої координації – законодавчого акта та відомчої координації – відомчого акта, наприклад, Інструкції про координацію в системі ОВС.

Про важливість та необхідність прийняття законодавчого акта з питань координації уже неодноразово наголошувалося у науковій літературі [12; 19]. Щодо відповідного нормативно-правового акта – Інструкції про координацію в системі ОВС, то важливість її розроблення та прийняття, насамперед, обумовлені: міжрегіональним характером злочинності; великою кількістю органів, служб та підрозділів, які виконують подібні, а деякою мірою й однакові функції; необхідністю визначення чіткої системи координаційних органів за напрямками правоохоронної діяльності; необхідністю зосередження повноважень координаційних органів (МВС, ГУМВС, УМВС, штабів, чергових частин, керівників міськрайорганів внутрішніх справ тощо) в одному нормативному акті.

У такій Інструкції необхідно визначити: поняття внутрівідомчої координації правоохоронної діяльності в ОВС; мету та завдання такої координації; систему суб'єктів координаційної діяльності, напрямки їх узгоджувальної діяльності та повноваження; форми внутрівідомчої координації.

Крім того, як було наголошено вище, проблему становить відсутність чіткого законодавчого визначення системи правоохоронних органів України, оскільки різні законодавчі та підзаконні акти закріплюють різну їх кількість. Дискусійним є віднесення до правоохоронних органів громадських організацій, наприклад, громадських формувань правоохоронної спрямованості [22], які, з одного боку, не є державними органами, а з іншого – наділені правом застосування примусових заходів під час виконання покладених на них завдань щодо охорони громадського порядку та протидії правопорушенням.

Пропонуємо три варіанти розв'язання цієї проблеми. Так, одним із виходів із такої ситуації є розроблення та прийняття Закону України «Про правоохоронні органи України», у якому було б визначено їх поняття та наведено вичерпний перелік. Сутність другого варіанту полягає у тому, що в кожному статусному законодавчому акті, який регулює діяльність правоохоронних органів, необхідно чітко закріпити, що той чи інший орган є правоохоронним, як це, наприклад, зроблено у деяких законах України [23–24]. Третій варіант вирішення цієї проблеми полягає у законодавчому закріпленні чітких критеріїв віднесення тих чи інших органів до правоохоронних, наприклад, виконання ними правоохоронних функцій, до яких, на нашу думку, обов'язково необхідно віднести такі, як: охорона громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, запобігання правопорушенням та їх припинення, розшук осіб, які їх вчинили; розслідування злочинів.

Підсумовуючи вищевикладене та беручи до уваги те, що у ст. 8 Закону України «Про основи національної безпеки України» [20] підвищення рівня координації діяльності правоохоронних органів назване одним з основних напрямків державної політики з питань національної безпеки України, а про її важливість та необхідність наголошується також у низці програмних та концептуальних документах із питань реформування правоохоронної системи у цілому й ОВС зокрема, вважаємо, що реалізація запропонованих нами заходів щодо вдосконалення **внутрішньої координації правоохоронної діяльності в ОВС**, під якою пропонуємо розуміти владно-розпорядчу діяльність спеціального органу чи посадової особи, спрямовану на узгодження (погодження) функціонування самостійних суб'єктів за наявності рівноправних зв'язків між ними та спільної мети, наблизить її суб'єктів до загальної мети правоохоронної діяльності, якою, на нашу думку, є охорона та захист прав, свобод і законних інтересів громадян від протиправних дій, які у законодавчих актах визначені як злочини чи адміністративні правопорушення.

Список літератури: 1. Білоус В. Т. Координація управління правоохоронними органами України по боротьбі з економічною злочинністю (адміністративно-правовий аспект): Дис...-ра юрид. наук: 12.00.07. – Ірпінь: Національна академія державної податкової служби України, 2004. – 444 с. 2. Бессарабов В. Г., Каптіонова Ю. В., Макаренко В. А., Рябцев В. П. Координация деятельности правоохранительных органов борьбе с преступностью. Научно-методические рекомендации. – М.: Генеральная прокуратура Российской Федерации, Научно-исследовательский институт проблем укрепления законности и правопорядка. – 2001. – 65 с. 3. Каркач П. М. Проблеми законодавчого забезпечення координаційної діяльності правоохоронних органів // Вісник прокуратури. – 2002. – № 2. – С. 23–28. 4. Концепція розвитку системи Міністерства внутрішніх справ: Затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 24 квітня 1996 р. № 456. 5. Про заходи щодо реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України: Указ Президента України від 20 березня 2008 р. № 245. 6. Проект Концепції реформування системи Міністерства внутрішніх справ України. – К.: МВС України. – 2008. – 27с. 7. Концепція реформування кримінальної юстиції: Затверджена Указом Президента України від 8 квітня 2008 року № 311. 8. Державна програма боротьби із злочинністю: Затверджена Постановою Верховної Ради України 25 червня 1993 р. № 3325. 9. Про додаткові заходи щодо поліпшення діяльності органів внутрішніх справ та громадських формувань з охорони громадського порядку: Указ Президента України від 16 червня 1999 р. № 650. 10. Комплексна програма профілактики правопорушень на 2007-2009 роки: Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2006 р. № 1767. 11. Ярмиш О. Н. Проблеми взаємодії між правоохоронними органами та населенням вітчизняний та зарубіжний досвід // Вісник Ун-ту внутр. справ. – Х., 1999. – С. 245–252. 12. Литвинов О. М. Адміністративно-територіальна координація діяльності суб'єктів профілактики злочинів в Україні на місцевому рівні: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – Х., 2002. – 276 с. 13. Глісвий А. А. Взаємодія кримінальної міліції та оперативних підрозділів ДДУПВП у боротьбі зі злочинністю. Автореф.... канд. юрид. наук 21.07.04 – оперативно-розшукова діяльність. – Х., 2003. – 16 с. 14. Шванков В. М. Теоретичні основи координації і взаємодії в органах внутрішніх справ. – М.: Академія МВД СРСР, 1978. – 174 с. 15. Судебные и правоохранительные органы Украины: Учебник / Под. ред. проф. А. М. Бандурки. – Х.: Ун-т внутр. дел, 1999. – 350с. 16. Бондаренко І. Правоохоронна діяльність і правоохоронні органи: поняття та ознаки // Право України. – 2003. – № 4. – С. 18–21. 17. Лихова С. Про визначення поняття «правоохоронні органи» // Радянське право. – 1984. – № 11. – С. 74–76. 18. Гель А. П. Судові та правоохоронні органи України: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / А. П. Гель, Г. С. Семаков, С. П. Кондракова. – К.: МАУП, 2004. – 272 с. 19. Суд, правоохоронні та правоохоронні органи України: Навч. посіб. / В. С. Ковальський (керівник авт. колективу), В. Т. Білоус, С. Е. Демський та ін.; Відп. ред. Я. Кондратьєв. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 320 с. 20. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 р. // ВВР України. – 2003. – № 39. – Ст. 351. 21. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 червня 2003 року // ВВР України. – 2003. – № 46. – Ст. 366. 22. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22 червня 2000р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 30. – Ст. 1–12. 23. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 р. // ВВР України. – 1992. – № 27. – Ст. 382. 24. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квітня 2003 р. // ВВР України. – 2003. – № 27. – Ст. 208.

Надійшла до редакції 11.11.08