

УДК 342.51

Ю. В. Собко

ПРИНЦИПИ ВНУТРІШНЬОВІДОМОЇ КООРДИНАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Проведено розмежування принципів права та норм-принципів, сформульовано поняття принципів внутрішньовідомчої координації правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ, визначено їх перелік.

Одним із елементів адміністративно-правового механізму внутрішньовідомчої координації правоохоронної діяльності ОВС є принципи, які виступають певними параметрами, у межах яких функціонує координаційна діяльність. Натомість аналіз законодавчих та підзаконних актів, які регламентують різні види та напрями правоохоронної діяльності, надав змогу зробити висновок про фрагментарне закріплення в них як принципів взаємодії, так і принципів її організації, що охоплюється єдиним терміном «координація». Подібна невизначеність та фрагментарність принципів координації внутрішньовідомчої діяльності розгляду характерна для наукової та навчальної літератури [1, с. 506; 2, с. 299; 3, с. 33–34; 4, с. 28; 5, с. 47–48; 6, с. 75; 7, с. 13; 8, с. 73–74].

Метою цієї статті є уточнення сутності, значення та переліку принципів внутрішньовідомчої координації правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ.

Взаємовідносини між суб'єктами спільної діяльності підпорядковані певним тенденціям, і їх застосування в практиці управлінської діяльності не припускає довільності й стихійності. Керівні структури у своїх діях щодо об'єкта управління, тобто підпорядкованих структур, виконавців, спираються на вироблені практикою та узагальнені в теорії основні правила або принципи управлінської діяльності [9, с. 4], одним із яких є принцип організації взаємодії (координації). Змістом таких принципів є вимоги та нормативні приписи, які визначають межі поведінки суб'єктів координаційної діяльності, насамперед координатора, який наділений владно-розпорядчими повноваженнями щодо інших учасників внутрішньовідомчої координації правоохоронної діяльності ОВС. Частина з таких вимог

передбачена законодавчими та підзаконними актами, що дає змогу говорити про норми-принципи, які в теорії права визнаються як «норми, у яких сформульовані незаперечні вимоги загального характеру, що стосуються усіх або більшості інститутів або норм галузі права» [10, с. 283]. Яскравим прикладом таких є норми-принципи. Так, нормою-принципом є ст. 3 Конституції України, яка проголошує: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю».

На думку В. В. Копейчикова, «норми-принципи закріплюють вихідні принципи права» [11, с. 150], з чим важко погодитись, оскільки норми, сформульовані у вигляді принципів, можуть стосуватися різних життєвих обставин, напрямів життєдіяльності суспільства, різних видів суспільно-корисної діяльності тощо, зокрема й правоохоронної. Наприклад, у ст. 4 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» принципами його здійснення названі і такі, як: розмежування функцій і повноважень політичного керівництва Воєнною організацією держави і правоохоронною діяльністю; унеможливлення дублювання їхніх функцій; взаємодії й відповідальності; деполітизації та деідеологізації; прозорості, які навряд чи можна назвати «вихідними принципами права». Натомість останніми, тобто вихідними принципами права, на нашу думку, є принципи законності, верховенства права, рівності, демократизму, гуманізму, відповідальності та багато інших, які в теорії права прийнято називати загальноправовими (загальними) принципами. О. Ф. Скакун до таких відносить принципи свободи, справедливості, рівності, гуманізму, демократизму, законності [10, с. 224–225].

Таким чином, принципи права слід відрізняти від норм-принципів, тобто принципів, які прямо закріплені в нормах права та являють собою внутрішній зміст цих норм.

У подальшому мова буде йти саме про норми-принципи, тобто принципи внутрішньовідомчої координації, які прямо закріплені в нормах права. Норми-принципи у формально-юридичному аспекті знаходять своє відображення в нормах права завдяки їх формулюванню в статтях нормативно-правових актів чи деталізацію у групі норм права і відображення у відповідних статтях нормативно-правових актів [11, с. 109]. Призначення таких принципів полягає в тому, що вони забезпечують однакове формулювання норм права, які визначають межі дозволеної поведінки учасників внутрішньовідомчої координації, оскільки визначають їх права та обов'язки, форми та методи діяльності, відповідальність тощо, а

їхній вплив на суспільні відносини у формі правового регулювання правоохоронної діяльності є стабілізуючим фактором, оскільки спрямовує діяльність різних суб'єктів на досягнення єдиного результату, узгоджує правоохоронні заходи, попереджує дублювання правоохоронних функцій тощо. Їх призначення полягає також у тому, що вони здійснюють універсальне і узагальнене закріплення основ управлінської діяльності і наперед реалізацію останньої щодо врегулювання спільної правоохоронної діяльності.

У чинному законодавстві та підзаконних нормативно-правових актах перелік принципів координації, на відміну від принципів взаємодії, невизначений. Що стосується наукової літератури, то вчені визначають різні кількості та види принципів координації, пропонують різні підходи до їх класифікації тощо. У той же час найбільш поширеним недоліком у визначенні переліку принципів як взаємодії, так і координації є наведення серед них загальноправових принципів, таких як законність, гласність, гуманізм, рівність перед законом, демократизм, справедливість тощо, або загальних принципів управління: єдність і поділ влади; ієрархічність; поєднання колегіальності та єдиноначальності; компетентність; економічність. Тут варто погодитись з О. М. Музичуком, який зазначає, що «безсистемний характер розгляду принципів... обумовлений тим, що під час визначення їх переліку автори не беруть до уваги, що вони є похідними від загальноправових принципів права та принципів державного управління» [12, с. 125].

У загальному слововжитку під принципом необхідно розуміти вимоги та правила, які є обов'язковими для виконання, відповідно з якими повинна здійснюватись певна діяльність, функціонувати певна організація, а порушення (недотримання) яких є підставою для притягнення винної особи до відповідальності.

Аналіз принципів взаємодії та координації свідчить про те, що в них багато спільного з принципами управління, оскільки вони об'єднані спільною метою, якою є узгодження та погодження правоохоронних заходів.

Будучи самостійними принципами державного управління, взаємодія та координація здійснюються в межах та відповідно до вимог, визначених іншими принципами права та державного управління.

Принципи внутрішньовідомчої координації правоохоронної діяльності ОВС – це її основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення права в забезпеченні її організації та функціонування.

Важливість законодавчого закріплення загальноправових принципів та загальних принципів державного управління не викликає сумнівів, натомість, що стосується їх закріплення в кожному законодавчому акті, то тут є певні сумніви, оскільки їх сутність та зміст є незмінними [12, с. 125]. Отже, коли мова йде про необхідність нормативного закріплення принципів координації, то, на нашу думку, у їх переліку не повинно бути загальноправових принципів та загальних принципів державного управління. Зважаючи на це в Інструкції з організації внутрішньовідомчої координації в органах внутрішніх справ пропонуємо закріпити перелік таких принципів, як: нормативна урегульованість; керівна роль; незалежність; оперативність; спеціалізація; об'єктивність; доцільність; узгодженість; універсальність; відповідальність; принцип взаємодопомоги.

Охарактеризуємо кожен із вищенаведених принципів внутрішньовідомчої координації правоохоронної діяльності ОВС. Так, *нормативна урегульованість* внутрішньовідомчої координації означає, що її мета, завдання, функції, суб'єкти та об'єкти, напрями, рівні, форми та методи, а також організаційні та процедурні засади повинні бути визначені в чинному законодавстві.

Принцип *керівної ролі* вказує на організуючу роль одного із суб'єктів координації – координатора, який наділений владно-розпорядчими повноваженнями щодо інших учасників спільної діяльності. Такий координатор може бути визначений нормативно (у наказі, розпорядженні, інструкції тощо) або призначений усним наказом відповідного керівника. За відсутності керівника та в умовах ускладненої оперативної обстановки роль координатора може взяти на себе один із учасників спільної діяльності (як правило, старший за посадою або старший за спеціальним званням). Цей принцип є подібним до принципу ієрархічності, відображає багатоступінчастий розподіл обсягу повноважень, згідно з яким кожна вища ланка керує нижчою, і в той же час вона сама є об'єктом управління для органу вищого рівня.

Принцип *незалежності* внутрішньовідомчої координації полягає в тому, що її суб'єкти є самостійними у виборі тих чи інших форм та методів співпраці, але в межах чинного законодавства. Наприклад, учасники слідчо-оперативної групи підпорядковані слідчому, але вони самостійні у використанні певних засобів (оперативно-розшукових, криміналістичних) для встановлення факту злочину, особи злочинця тощо. Цей принцип також полягає в захищеності учасників спільної діяльності від стороннього впливу, що повинно забезпечуватися низкою юридичних гарантій.

Оперативність внутрішньовідомчої координації полягає в якнайшвидшому реагуванні її учасників на отриману інформа-

цію, і, відповідно, завчасну передислокацію сил та засобів, коригування плану або будь-якого іншого управлінського рішення, що дозволяє більш ефективно використовувати сили, засоби, форми та методи, які є в розпорядженні учасників спільної діяльності. Цей принцип дещо подібний до принципу маневреності.

Спеціалізація внутрішньовідомчої координації полягає в зосередженні спільних зусиль на відносно вузьких напрямках, окремих видах діяльності. Зміст принципу спеціалізації полягає в тому, що певний орган чи підрозділ внутрішніх справ під час виконання спільних завдань (наприклад, під час проведення масових культурно-спортивних заходів) повинен виконувати передбачені відомчими нормативно-правовими актами тільки йому властиві завдання та обов'язки. Наявність регламентованої нормативними актами спеціалізації допомагає працівникам органів внутрішніх справ уникати паралелізму і дублювання в їх правоохоронній діяльності. Цей принцип тісно пов'язаний із принципом розподілу повноважень, де кожен з учасників виконує лише притаманну або запрограмовану раніше роль. Під час розподілу повноважень враховується спеціалізація учасників спільної діяльності, їх стаж, навички та вміння. Цей принцип дозволяє уникнути дублювання в роботі, підбирати за фахом кваліфіковані кадри, зосереджувати зусилля на головному.

Об'єктивність внутрішньовідомчої координації передбачає своєчасне, всебічне і повне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з чинним законодавством, заслуховування пояснень, проведення необхідних підрахунків, аналізів, вимірів, співставлень тощо.

Що стосується принципу *доцільності*, то під ним, на наш погляд, необхідно розуміти адекватність координаційних заходів стану злочинності, ступеню загроз для суспільства з боку кримінального середовища. Саме цим визначається пріоритетність цих заходів. Такий підхід дозволить уникнути залучення сил і засобів для вирішення другорядних питань. Зазначений принцип безпосередньо пов'язаний з економією коштів. Як правильно наголошує О. М. Ключев, «уміння рахувати витрати на сучасному етапі для нашого суспільства є вкрай важливим. І не лише тому, що існує дефіцит фінансування соціальних програм, потреб правоохоронних органів, але й тому, що самі по собі втрати від злочинності неймовірні, а додати до них нереалізовані профілактичні програми та плани – і мізерність здобутків у вигляді позитивних зрушень на принципово важливих напрямках протидії злочинності стає очевидною» [8, с. 79].

Принцип *узгодженості* внутрішньовідомчої координації полягає в тому, що при здійсненні спільних заходів потребують обов'язкового узгодження: мета, завдання та об'єкти, щодо

яких здійснюватимуться заплановані дії; сили і засоби кожного правоохоронного органу; форми та методи їх діяльності; місце; час; послідовність і тактика здійснення конкретного заходу; контроль за його результатами.

Універсальність внутрішньовідомчої координації полягає в тому, що вона може здійснюватися з різних питань правоохоронної діяльності: профілактики злочинів та інших правопорушень, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, розшуку та затримання злочинців, забезпечення громадського порядку і громадської безпеки та багатьох інших.

Відповідальність суб'єктів внутрішньовідомчої координації полягає в тому, що за невиконання вимог законодавства, а також завдання неправомірними діями збитків її учасники несуть відповідальність згідно із законом. Цей принцип є деталізацією конституційного положення, згідно з яким держава відповідає перед людиною за свою діяльність (ст. 3 Конституції України). Серед науковців є різні підходи до вирішення питання про відповідальність за наслідки взаємодії. Відповідно з одним з них передбачається встановити для всіх взаємодіючих суб'єктів рівну (солідарну) відповідальність за вирішення спільного завдання. Відповідно до іншого – взаємодіючі суб'єкти повинні нести відповідальність лише за той обсяг роботи, який був покладений на них відповідно з компетенцією, що, на нашу думку, є більш доцільним та відповідає принципу індивідуалізації покарання.

Принцип *взаємодопомоги* є однією із найважливіших умов успішної співпраці органів внутрішніх справ. Зокрема, велике значення відіграє систематична взаємна інформація про скоєні правопорушення, про хід виконання спільних заходів тощо. У наказах МВС України досить детально визначено порядок надання допомоги при ускладненні оперативної обстановки, нападі злочинців, затриманні правопорушників по гарячих слідах тощо.

Вищенаведені принципи внутрішньовідомчої координації повинні бути чітким орієнтиром у діяльності всіх працівників органів внутрішніх справ, а їх дотримання (врахування) у повсякденній службовій діяльності в цілому підвищуватиме ефективність виконання поставлених перед органами внутрішніх справ завдань дисциплінуватиме учасників сумісної діяльності зокрема. Варто відмітити й те, що такі принципи не є вичерпними, їх перелік можна розширити, адже ми обрали лише принципи визначальні, розгляд яких допоміг глибше осягнути особливості внутрішньовідомчої координації правоохоронної діяльності ОВС України.

Список літератури: 1. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / В. М. Плішкін ; за ред. Ю. Ф. Кравченка. – К. : НАВСУ, 1999. – 702 с. 2. Бандурка А. М. Преступність в Україні: причини и

противодействие : монография / А. М. Бандурка, Л. М. Давыденко. – Х. : Основа, 2003. – 368 с. **3.** Сягровець В. А. Взаємодія і координація підрозділів ОВС щодо розшуку та затримання злочинців // Південноукраїнський правничий часопис. – 2008. – № 2. – С. 32–34. **4.** Хышиктеуев О. В. Координация правоохранительной деятельности главами регионов // Российская юстиция. – 2005. – № 5. – С. 24–28. **5.** Білоус В. Т. Координація правоохоронної діяльності / В. Т. Білоус. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : навч. посіб. / В. С. Ковальський (керівник авт. кол.), В. Т. Білоус, С. Е. Демський [та ін.] ; відп. ред. Я. Кондратьєв. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – С. 45–56. **6.** Литвинов О. М. Адміністративно-територіальна координація діяльності суб'єктів профілактики злочинів в Україні на регіональному рівні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Литвинов Олексій Миколайович. – Х., 2002. – 276 с. **7.** Фещенко Л. О. Взаємодія органів внутрішніх справ з державною податковою службою у здійсненні правоохоронної діяльності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л. О. Фещенко. – К., 2007. – 20 с. **8.** Ключев О. М. Проблеми взаємодії підрозділів органів внутрішніх справ на регіональному рівні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Ключев Олександр Миколайович. – Х., 2010. – 422 с. **9.** Рожко К. Г. Принципы деятельности / К. Г. Рожко. – Томск : Изд-во Томск. ун-та, 1983. – 210 с. **10.** Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с. **11.** Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / [А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін.] ; за ред. В. В. Копейчикова. – Стер. вид. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 320 с. **12.** Музичук О. М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Музичук Олександр Миколайович. – Х., 2010. – 481 с.

Надійшла до редколегії 21.03.2011

Проведено розграничення принципів права и норм-принципов, сформулировано поняття принципів внутриведомственной координации правоохранительной деятельности органов внутренних дел, определен их перечень.

Differentiation of principles of law and norms-principles is conducted; the notion of principles of interdepartmental coordination of law enforcement activity of internal affairs agencies is formulated; their list is determined.