

УДК 342.9

В.О. НЕВЯДОВСЬКИЙ, канд. юрид. наук,
Харківський національний університет
внутрішніх справ
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3107-1464>
GSCID: <https://scholar.google.com.ua/citations?user=oxukS90AAAAJ&hl>

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ СУТНОСТІ КООРДИНАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Ключові слова: координація, протидія, правоохоронна діяльність, правоохоронні органи, злочинність, етимологія, правові основи.

Конституція України 1996 року проголосила, що Україна є суверена та незалежна, демократична, соціальна, правова держава, а людина, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [1]. Виходячи з цього, першочерговим завданням системи правоохоронних органів України є втілення у життя, захист і забезпечення ключових положень Конституції України, особливо в частині прав та свобод людини і громадянина. У вищенаведеній сфері залишається ще багато дискусійних питань. Зокрема, щодо правових засад координації правоохоронної діяльності.

Координаційну діяльність у правоохоронній сфері як предмет наукового дослідження розглядали такі вчені, як: О.М. Бандурка, В.Т. Білоус, М.М. Бурбика, О.М. Литвинов, В.М. Косюта, В.І. Малюга, М.І. Мичко, М.О. Потебенько, М.В. Руденко, В.І. Шинда та інші. Разом із тим, з метою розкриття питання, що стосується поняття суб'єктів координації правоохоронної діяльності, важливим є уточнення та аналіз ряду ключових понять, а саме: «координація», «правоохоронна діяльність», «правоохоронні органи». Новизна статті полягає в дослідженні сутності інституту координації правоохоронної діяльності шляхом аналізу змісту таких ключових тер-

мінів, як «координація», «правоохоронна діяльність», «правоохоронні органи», визначення стану їх висвітлення з урахуванням поглядів вчених-правників та положень законодавства.

Традиційно розпочнемо із етимології досліджуваного терміну. Так, тлумачний словник В.Т. Бусела розкриває поняття «координація» (від латин. *coordinatio*, від *ordinatio* – погодження, узгодження) таким чином:

«1. Складова процесу управління, що полягає в погодженні, упорядкуванні дій різних частин системи, яка підлягає управлінню з метою уникнення дублювання однойменних операцій та охоплення більшого кола програм, робіт;

2. Одне з важливих завдань сучасного менеджменту (управління), що полягає у встановленні гармонії між організаціями, ділянками і учасниками процесу виробництва й управління. Координація здійснюється шляхом проведення координаційних службових нарад, на яких визначаються зв'язки між виконавцями, усуваються неув'язки, дублювання, що дає змогу досягти оперативної реалізації рішення за короткий строк при оптимальних витратах» [2, с.826]. У лінгвістичному розумінні В.В. Яременко, О.М. Сліпушко координацію асоціюють із «погодженням, зведенням до відповідності, встановленням взаємозв'язку, контакту в діяльності людей, узгодженістю рухів та дій» [3, с.887]. Взаємодія і координація – близькі, але не тотожні поняття, отже, спільним для наведених вище визначень терміну «координація» є спільна узгоджена діяльність певних суб'єктів тих чи інших правовідносин.

На сторінках правової літератури віднайшов свого відображення ряд позицій вчених-правників. Зокрема, адміністративно-правові аспекти поняття «координація» досліджував В.Т. Білоус, який дійшов висновку що координація є функцією управління, змістом якої є забезпечення упорядкованих взаємозв'язків між організаціями, ділянками та учасниками виробництва й управління з метою узгодження дій щодо реалізації рішень, об'єднання спільних зусиль у вирішенні загальних за-

вдань [4, с.173]. У криміналістичному аспекті О.М. Литвинов визначає поняття координації профілактики злочинів як «узгодження дій тактично самостійних суб'єктів системи профілактики злочинів за різними елементами діяльності при наявності рівноправних зв'язків між ними, спільної стратегічної мети діяльності, для підвищення ефективності протидії злочинності» [5, с.75]. Досліджувався зміст терміну «координація» і в межах оперативно-розшукової діяльності. Як відзначає Н.Є. Філіпенко, координування – це сукупність дій, що обумовлена владними повноваженнями суб'єктів управління, спрямованих на забезпечення упорядкованого функціонування суб'єкта й об'єкта управління, зокрема погодженої роботи всіх ланок системи та її окремих працівників [6, с.85].

Як бачимо, існують різні підходи щодо визначення змісту терміну «координація». Більш того, досліджуваний термін привертає науковий інтерес вчених-правників різних галузей права, що вкотре підкреслює необхідність та важливість інституту координації не лише як правового явища, а й реальної форми протидії злочинам та правопорушенням. Однак найчастіше координацію розуміють як одну з функцій управління, що існує поряд із такими функціями, як планування та контроль.

Разом із тим, відповідно до п.1 Указу Президента України від 12.02.2000 р. № 229 «Про вдосконалення координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю», координація визначається як спрямована на зміцнення законності та правопорядку спільна розробка та практична реалізація узгоджених заходів по своєчасному виявленню, розкриттю, припиненню та попередженню злочинів і корупційних діянь, усуненню причин та умов, які сприяють їх вчиненню [7].

Наступним нормативно-правовим актом, положення якого потребують свого окреслення, є Положення «Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю» (далі – Положення), схваленим Координаційним Комітетом по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю при

Президентові України 17.07.2000 року. Його дію було зупинено та відповідно до Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України від 07.04.2004 р. № 9-рп/2004 укази Президента України, в тому числі Положення про Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю, затверджене Указом від 13.05.2003 року № 402, були визнані такими, що не відповідають статтям 6, 19, 106, 116 Конституції України. Разом із тим, вважаємо за доцільне коротко охарактеризувати основні положення в частині координаційної діяльності прокуратури України. У цьому Положенні було визначено поняття координації, її мету, форми та напрямки координаційної діяльності правоохоронних органів.

Під координацією діяльності правоохоронних органів щодо боротьби зі злочинністю слід було розуміти діяльність, яка спрямована на зміцнення законності та правопорядку, спільне розроблення та практичну реалізацію узгоджених заходів зі своєчасного виявлення, розкриття, припинення та попередження злочинів і корупційних діянь, усуненню причин та умов, які сприяють їх вчиненню (п.1 Положення). Виконуючи загальнодержавні програми боротьби зі злочинністю, у тому числі з її організованими формами та корупцією, правоохоронні органи визначають напрямки, а також мету і завдання спільних дій.

Проводячи аналіз діючих положень наведених вище нормативно-правових та підзаконних актів, а також таких, що втратили свою дію станом на сьогодні, слід констатувати неналежний рівень висвітлення в рамках правового поля терміну «координація». Найчастіше досліджуваний термін використовується разом із поняттям «узгодження», не передбачаючи при цьому відмінності їх змісту. А відтак, видається можливим дійти висновку про більшу увагу до змісту терміну «координація» зі сторони науковців, аніж законодавчої гілки влади.

Наступним терміном, зміст якого потребує свого обов'язкового висвітлення у рамках даної статті, є «правоохоронна діяльність». В

етимологічному розумінні – це робота, функціонування установи, організації, особи з охорони прав. Тобто, гарантування, забезпечення їх недоторканності чи поновлення порушених прав. Така діяльність відбувається в рамках реалізації правоохоронної та/або провозастосовчої функції. Отже, правоохоронна діяльність – це діяльність з реалізації правоохоронних та/або правозастосовчих функцій державними органами, громад, організаціями чи громадянами. Це широке розуміння правоохоронної діяльності [8, с.826]. Ю. Аврутин, досліджуючи в рамках енциклопедії поняття «правоохоронної діяльності», дійшов висновку, що в антропоморфному розумінні – це специфічний різновид предметної людської праці, пов'язаної з боротьбою зі злочинністю, охороною громадського, порядку та інше. Правоохоронна діяльність – державно-правове явище, що відображає соціальне призначення органів держави, яка є самостійною сферою життєдіяльності суспільства [8, с.790–781]. Та й узагалі, поняття «правоохоронна діяльність» у правовій та соціально-політичній літературі застосовується досить часто. Тому стосовно нього ведуться активні дискусії у площинах різних галузей права.

Так, у сучасній теорії держави та права існують різні точки зору щодо визначення поняття «правоохоронна діяльність». Зокрема, колектив авторів підручника з теорії держави та права за загальною редакцією Є.О. Гіди визначає досліджуваний термін як владну діяльність, яка здійснюється уповноваженими державою органами на підставі закону й у встановленому ним порядку з метою охорони й захисту прав та законних інтересів громадян, державних і громадських формувань шляхом застосування правових заходів впливу» [9, с.94].

Вчені-адміністративісти сформуvalи наступне бачення змісту поняття «правоохоронна діяльність». По-перше, на переконання О.М. Бандурки – це державна діяльність, яка здійснюється з метою охорони права спеціально уповноваженими органами шляхом застосування юридичних заходів впливу в точній відповідності із законом та при

неухильному дотриманні встановленого ним порядку» [10, с.128]. По-друге, більш широко за своїм змістом окреслює термін «правоохоронна діяльність» О.В. Тюріна, яка тлумачить його як одну із форм активної організаційно-владної діяльності компетентних органів, які діють від імені держави за її повноваженнями [11, с.23].

Отже, досліджуючи термін «правоохоронна діяльність» на сторінках правової літератури як вчених-теоретиків, так і вчених-адміністративістів цілком обґрунтованим видається висновок про однаковість у розумінні науковцями змісту досліджуваного терміну, який у загальному асоціюється із владною діяльністю уповноважених державних органів, яка спрямована на захист прав і свобод людини і громадянина із можливістю використання заходів впливу. Разом із тим, чинне законодавство не дає визначення такого поняття, як «правоохоронна діяльність».

Наступним терміном, зміст якого потребує свого визначення в рамках мети даного дослідження, є «правоохоронні органи». Тут значний доробок здійснили вчені в рамках галузі адміністративного права, який у загальному вигляді підсумував В.Т. Маляренко. У своєму підручнику він подає, що правоохоронний орган – це юрисдикційний орган, уповноважений державою виконувати в установленому законом порядку функції або завдання з охорони права, охорони правопорядку, розслідування або запобігання порушень права, відновлення порушеного права, захист національної (державної) безпеки, підтримання правопорядку, забезпечення стану законності [12, с.8].

Чинне правове поле дає не визначення «правоохоронного органу», а їх перелік у ст.2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», де правоохоронні органи визначено як «органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового

контролю, рибохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції» [13]. В межах положень інших нормативно-правових актів, зокрема Законів України «Про основи національної безпеки України» [14] та «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [15] поняття «правоохоронні органи» визначається досить широко – як державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції, що жодним чином не дозволяє скласти уявлення про зміст досліджуваного терміну. Підкріплює отриманий висновок й Ю.В. Собко, який відмічає, що саме визначення поняття «правоохоронні органи», яке подане сьогодні в законодавчих актах, потребує суттєвого удосконалення, оскільки є надто широким. Крім того, у законодавчих актах відсутній вичерпний перелік правоохоронних органів, оскільки законодавчі та підзаконні акти називають різну їх кількість. Досить часто при визначенні переліку правоохоронних органів законодавець використовує словосполучення «інші правоохоронні органи» (положення ст.2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів») [16, с.113].

Підводячи підсумок, слід констатувати, що координація дій правоохоронних органів – це діяльність встановлених законом органів державної влади, яка узгоджена за такими критеріями як: мета, час, місце, виконавець тощо. На жаль, ані термін «правоохоронна діяльність», ані більш вузький – «координація правоохоронної діяльності» в рамках національного законодавства свого відображення не віднайшли. Більш того, питання наявності зазначених термінів у правовому полі нашої держави є надзвичайно гострим, оскільки виконуючи функцію боротьби зі злочинністю, у тому числі з її організованими формами та корупцією, правоохоронні органи визначають напрямки, а також мету і завдання спільних дій. Координацію науковці розуміють як одну з функцій управління, що існує поряд з такими функціями, як планування та контроль. Зміст поняття координації, як і термін «правоохо-

ронна діяльність», станом на сьогодні у правовому полі не визначений. А відтак, про наявність терміну «координація правоохоронної діяльності» в рамках чинного правового поля навіть не доводиться, хоча, на наше переконання, питання правового визначення досліджуваного поняття є надзвичайно актуальним.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : від 28.06.1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел.] – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с.
3. Новий тлумачний словник української мови : у 3-х т. : 42000 слів. Т. 1. А-К / В. В. Яременко, О. М. Сліпущко. – 2-ге вид., випр. – К. : Аконіт, 2001. – 780 с.
4. Білоус В. Т. Договори як правова основа координації в управлінні правоохоронними органами України по боротьбі з економічною злочинністю / В. Т. Білоус // Вісник Хмельницьк. ін-ту регіонального управління і права. – 2003. – № 1 (5). – С. 172–180.
5. Литвинов О. М. Адміністративно-територіальна координація діяльності суб'єктів профілактики злочинів в Україні на місцевому рівні: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / О. М. Литвинов. – Харків, 2002. – 276 с.
6. Філіпенко Н. Є. Співвідношення поняття «взаємодія» і «координація» в теорії оперативно-розшукової діяльності / Н. Є. Філіпенко // Вісник Луганськ. держ. ун-ту внутр. справ. – 2009. – Спецвип. – Ч. 2. – С. 79–88.
7. Указ Президента України «Про вдосконалення координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю» : від 12.02.2000 р., № 229.
8. Міжнародна поліцейська енциклопедія : у 10 т. / відп. ред. Ю. І. Римаренко, Я. К. Кондратьєв, Є. М. Моїсєєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2006. – Т. III. Поліцейський менеджмент: історія та сучасність. – 1192 с.

9. Теорія держави та права : підручник / Є. О. Гіда, Є. В. Білозьоров, А. М. Завальний та ін. ; за заг. ред. Є. О. Гіди. – К. : ФОП О. С. Ліпкан, 2011. – 576 с.

10. Судебные и правоохранительные органы Украины : учебник для вузов МВД Украины / МВД Украины ; Ун-т внутр. дел ; ред. А. М. Бандурка. – Харьков : Эспада, 1999. – 349 с.

11. Тюріна О. В. Сучасні системи судових і правоохоронних органів (порівняльно-правова характеристика) : навч. посіб. / О. В. Тюріна. – К. : Скіф, 2008. – 96 с.

12. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : підручник / [В. Т. Білоус та ін.] ; відп. ред. В. Т. Маляренко, д-р юрид. наук, проф., чл.-кор. Акад. прав. наук України. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 350 с.

13. Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» : від 23.12.1993 р., № 3781–ХІІ // ВВР України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.

14. Закон України «Про основи національної безпеки України» : від 19.06.2003 р., № 964–ІV // ВВР України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

15. Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» : від 19.06.2003 р., № 975–ІV // ВВР України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.

16. Собко Ю. В. Сутність та особливості правоохоронної діяльності як об'єкта координаційного впливу / Ю. В. Собко // Право і безпека. – 2009. – № 5. – С. 112–115.

Невядовський В. О. Теоретико-правові аспекти сутності координації правоохоронної діяльності / В. О. Невядовський // Форум права. – 2016. – № 4. – С. 224–228 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_4_37.pdf

Розглянуто енциклопедичні та наукові погляди на зміст таких правових категорій, як «координація», «правоохоронна діяльність», «правоохоронні органи». Зроблено висновки про наявність достатньої уваги до досліджуваних термінів серед науковців та неналежний стан висвітлення зазначених термінів в рамках національного правового поля. Зосереджено увагу на необхідності удосконалення останнього в частині включення до національного законодавства поняття «координація правоохоронної діяльності».

Невядовский В.О. Теоретико-правовые аспекты сущности координации правоохранительной деятельности

Рассмотрены энциклопедические и научные взгляды на содержание таких правовых категорий как: «координация», «правоохранительная деятельность», «правоохранительные органы». Сделаны выводы о наличии достаточного внимания к изучаемым терминам среди ученых и ненадлежащее состояние освещения указанных терминов в рамках национального правового поля. Сосредоточено внимание на необходимости усовершенствования такового в части включения в национальное законодательство понятия «координация правоохранительной деятельности».

Nevyadovsky V.O. Theoretical and Legal Aspects of the Nature of Law Enforcement Coordination

The author has researched encyclopedic and scientific views on the content of such legal categories as: «coordination», «law enforcement activities», «law enforcement agencies». It has been concluded about the availability of sufficient attention to the studied terms among the scholars and in proper state of highlighting these terms within the national legal boundaries. Special attention has been emphasizes on the need to improve the latter in part of including the concept of «coordination of law enforcement activities» into the national legislation.