

УДК 342.9

ГРИЦЕНКО В.Г.

**НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ТА КООРДИНАЦІЇ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ЯК ГОЛОВНИХ СУБ'ЄКТІВ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ**

Статтю присвячено напрямам удосконалення взаємодії та координації правоохоронних органів України як головних суб'єктів правоохоронної системи. Проаналізовано й визначено основні шляхи вдосконалення нормативно-правового регулювання взаємодії та координації правоохоронних органів, запропоновано конкретні шляхи вдосконалення взаємодії, інформування, координації правоохоронних органів, а також визначення критеріїв оцінювання їх діяльності.

**Ключові слова:** взаємодія, координація, вдосконалення, правоохоронні органи, діяльність, критерії оцінювання.

Статья посвящена направлениям совершенствования взаимодействия и координации правоохранительных органов Украины как главных субъектов правоохранительной системы. Проанализированы и определены основные пути совершенствования нормативно-правового регулирования взаимодействия и координации правоохранительных органов, предложены конкретные пути совершенствования взаимодействия, информирования, координации правоохранительных органов, а также определение критериев оценки их деятельности.

**Ключевые слова:** взаимодействие, координация, совершенствование, правоохранительные органы, деятельность, критерии оценки.

The article is devoted to the directions of improvement of interaction and coordination of law-enforcement bodies of Ukraine as the main subjects of the law-enforcement system. The main ways of improving the regulatory and legal regulation of interaction and coordination of law enforcement bodies are analyzed and determined, concrete ways of improving interaction, informing, coordinating law enforcement bodies, as well as determining the criteria for evaluating their activities are proposed.

**Key words:** interaction, coordination, improvement, law enforcement bodies, activity, evaluation criteria.

**Вступ.** Організація реформування законодавства, що регулює правоохоронну діяльність, статус правоохоронних органів охоплює складні та стадійні, еволюційні процеси, які супроводжуються визначенням напрямків і шляхів вдосконалення нормативно-правового регулювання. Активізація адміністративної реформи в Україні серед пріоритетних напрямів визначає і реформування взаємодії, інформування, координації, обміну представниками правоохоронних органів, а також переосмислення критеріїв оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів. Можлива зміна пріоритетів у правоохоронній системі у зв'язку з процесами адаптації до *aquies communautaire* зумовлює поглиблення наукових пошуків у частині розробки нових шляхів вдосконалення взаємодії й координації та критеріїв оцінювання якості діяльності правоохоронних органів.

Стимулювання модернізації правового регулювання діяльності правоохоронних органів у досліджуваних аспектах проявляється як у соціальних, політичних, економічних, так і власне правових, культурних чинниках. Сьогодні потребує свого розширення система адміністративного права за рахунок включення правового регулювання кадрового забезпечення правоохоронної системи до її складу.

© ГРИЦЕНКО В.Г. – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, завідувач кафедри галузевого права (Центральноукраїнський державний педагогічний університет імені Володимира Винниченка)

Актуальність дослідження пов'язана з необхідністю розробки нової концепції адміністративної реформи в частині формування принципово нових форм, методів, шляхів координації правоохоронних органів, їх інституційно-функціонального забезпечення, а також залучення зарубіжного досвіду до окреслення та впровадження сучасної системи контролю за діяльністю правоохоронних органів.

**Постановка завдання.** Вдосконалення взаємодії та координації правоохоронних органів передбачає необхідність актуалізації їх спільної діяльності з виконання покладених на них законодавством завдань. Враховуючи критерії оцінювання правоохоронної діяльності цих органів, ми можемо визначити пріоритетні сфери, які потребують нагальних змін для продовження євроінтеграційного курсу України.

**Результати дослідження.** Проблеми та перспективи визначення шляхів вдосконалення взаємодії та координації, критеріїв оцінювання ефективності правоохоронних органів досліджували науковці у сфері адміністративного права: А.Н. Аверін, В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.Т. Білоус, І.П. Голосніченко, Н.Т. Гончарук, І.А. Григоренко, В.Л. Грохольський, В.П. Діхтієвський, А.Е. Жалінський, С.В. Карпенко, О.О. Кравченко, М.Ф. Криштанович, Р.А. Науменко, О.Ю. Оболєнський, В.М. Олуйко, А.П. Рачинський, Ю.М. Сурмін, В.В. Цветков та ін. Проте правова характеристика взаємодії й координації правоохоронних органів здійснювалася з урахуванням радянських методів управління, командно-планової економіки без урахування ринкових засад, а дослідження європейських орієнтирів у цій частині через відсутність практичної їх реалізації не давало змогу проаналізувати переваги та недоліки застосування відповідних критеріїв оцінювання якості діяльності правоохоронних органів. Тому, на наш погляд, дана тема потребує детальнішого висвітлення з науковим аналізом сучасних елементів взаємодії й координації правоохоронних органів, а також якісного критерію оцінки їх діяльності.

Аналізуючи поняття «взаємодія» та «координація», можемо з впевненістю стверджувати, що за довідковим значенням це слова-синоніми [1, с. 85]. Проте вживання їх разом не суперечить цілям вдосконалення якогось явища чи процесу. Таке твердження впливає з розуміння координації як погодження, зведення до відповідності та встановлення взаємозв'язку, контакту між особами в їх діях [2, с. 278]. Так само практично тлумачиться і поняття «взаємодія» – погоджено діяти, перебувати у взаємозв'язку [3, с. 346]. Однак розглядати ці поняття окремо, відділяючи одне від одного, неможливо, адже координація відбувається на рівні з взаємодією і неможливо визначити, в який момент органи взаємодіють, в який забезпечують координацію, а в який – здійснюють і те, і інше.

Енциклопедичне значення обох понять дає можливість стверджувати, що шлях вдосконалення – це встановлення збалансованих співвідношень між характеристиками певних предметів, явищ і процесів [4, с. 245]. Тобто з цього випливає, що шляхи вдосконалення взаємодії й координації правоохоронних органів, критеріїв оцінювання їх діяльності є правовими орієнтирами у збалансуванні взаємозв'язків правоохоронних органів та мети правоохоронної діяльності, а також оцінювання такої діяльності з позиції її відповідності охороні та захисту основоположних прав та свобод людини і громадянина, інтересів суспільства і держави.

Характеризуючи шляхи взаємодії й координації правоохоронних органів, зазначимо, що першим таким шляхом вдосконалення їх буде осучаснення ліній і форм взаємодії керівника правоохоронного органу і кадрового персоналу (внутрішня координація), розмежування функцій між правоохоронними органами (зовнішня координація). Як зазначає А.Н. Аверін, під час взаємодії лінійного керівника і служби персоналу сформувалися різні підходи. Перший підхід пов'язаний із тим, що лінійний керівник не допускає співробітників до участі в управлінні, здійсненні діяльності у структурному підрозділі і, хоч вони і виконують певну роботу, відповідальність за неї несе керівник. Інший підхід виявляється у передачі лінійним керівником працівникам права вирішення всіх питань управління, окрім тих, що належать до його виключної компетенції. Натомість третій підхід базується на співробітництві й спільній відповідальності керівника і служби в управлінні й здійсненні діяльності та ефективному його використанні [5, с. 10–11].

Вважаємо, що перший із названих підходів був властивий радянському типу праворозуміння, другий – властивий моделі змішаного (перехідного) праворозуміння, а третій – сучасному, неуправлінському підходу. При цьому встановлення внутрішнькоординаційних зв'язків усередині правоохоронних органів має свої очевидні переваги.

У контексті досліджуваного шляху вдосконалення, а саме: проблеми розмежування координаційних функцій між керівником та працівниками правоохоронних органів, – важлива роль належить кадровим підрозділам органів державної влади: міліції (поліції), прокуратури, суду,

спеціально уповноважених органів виконавчої влади та ін., які повинні відігравати, на думку Н.Т. Гончарук, подвійну роль: забезпечувати організацію компетентного персоналу і вчасного реагування на ситуації з порушення прав і свобод людини і громадянина [6, с. 90].

Аналізуючи зазначене, можемо констатувати, що взаємодія і координація на внутрішньому лінійному рівні повинна забезпечуватися за допомогою засобів електронної координації. Законодавство сьогодні не визначає етапи координування діяльності правоохоронних органів, їх негайні дії при виникненні ситуації, що може становити загрозу для національної безпеки, для життя та здоров'я окремої людини.

Щодо спеціального процесуального керівництва і координації правоохоронних органів можемо стверджувати, що відповідно до ст. 8, 25 нового Закону України «Про прокуратуру» [7] саме прокурори є і процесуальними, і координаційними керівниками системи правоохоронних органів більшою мірою (беручи до уваги її базову частину).

Однак координаційна діяльність насамперед спрямована на досягнення мети правоохоронної діяльності, що в першу чергу стосується забезпечення основоположних прав і свобод людини і громадянина, а потім – суспільства і держави. В цьому ж зокрема, на думку Б.В. Малишева, і полягає другий модус принципу верховенства права [8, с. 14–15].

Аналізуючи цю точку зору, зауважимо, що у правоохоронних органів задля наступного забезпечення зовнішньої й внутрішньої координації має формуватися: чітке співробітництво і розподіл обов'язків між керівником та працівниками (персоналом) правоохоронного органу, координаційна діяльність на загальному рівні, що передбачає розподіл повноважень між правоохоронними органами.

Отже, шляхом удосконалення взаємодії та координації правоохоронних органів є створення системи їх взаємного управління, для чого необхідно забезпечити взаємодію на внутрішньому та зовнішньому рівнях, чітко розмежувати повноваження керівників та персоналу правоохоронних органів, а також власне безпосередньо правоохоронних органів.

Наступним шляхом вдосконалення взаємодії та координації правоохоронних органів є вдосконалення форм такої координації, які наразі формулюються у національному законодавстві за радянським зразком. Звісно ж, це не є негативною тенденцією, адже попередній досвід правового регулювання, як кожен інший, варто враховувати, однак суттєвого оновлення потребує сама концепція форм координаційної діяльності правоохоронних органів. У ст. 25 нового Закону України «Про прокуратуру» [7] визначаються такі форми координаційної діяльності прокурорів, як проведення спільних нарад, створення міжвідомчих робочих груп, а також проведення узгоджених заходів, здійснення аналітичної діяльності.

О.І. Годуев пропонує визначати наступні форми координаційної діяльності правоохоронних органів: проведення координаційних нарад керівників правоохоронних органів; обмін інформацією з питань боротьби зі злочинністю; спільні виїзди для вивчення та поширення позитивного досвіду; створення слідчо-оперативних груп для розслідування конкретних злочинів; проведення спільних цільових заходів для виявлення та припинення злочинів, а також усунення причин і умов, що сприяють їх вчиненню; взаємне використання можливостей правоохоронних органів для підвищення кваліфікації працівників, проведення спільних семінарів, конференцій; надання взаємної допомоги у забезпеченні власної безпеки у процесі діяльності по боротьбі із злочинністю; видання спільних наказів, підготовка інших організаційно-розпорядчих документів; випуск спільних інформаційних видань; розробка та затвердження узгоджених планів координаційної діяльності; спільне проведення перевірок додержання законодавства з різних питань; спільна розробка пропозицій для включення в регіональні програми боротьби зі злочинністю. Перелік цих форм не є вичерпним, і на практиці можуть застосовуватися й інші форми координації [9, с. 58–59].

Однак варто зазначити, що форма проведення спільних перевірок уже відповідає сьогодні як форма координаційної діяльності. Тому доцільно було б визначити можливість проведення таких автоматизованих і електронних форм координації, як здійснення спільних негласних слідчих дій дистанційно, та ін. Також варто було б, на наш погляд, передбачити можливість одночасного дислокування декількох оперативних підрозділів органів внутрішніх справ із однаковим комплексом наданих їм повноважень у цій частині, а також коригування почергового здійснення ними своїх функцій.

Крім цього, недоліком є те, що на здійснення таких координаційних дій, як спільні виїзди, законодавство не надає правових підстав для правоохоронних органів. Так, для забезпечення тимчасового доступу до речей та документів із їх вилученням слідчий суддя постановляє ухвалу, де вказує конкретне ім'я та прізвище особи, яка має право на таке вилучення. Але на практиці

виникають ситуації, коли для попередження вчинення злочину, запобігання приховуванню речей та документів працівникам правоохоронних органів слід виїжджати групою і здійснювати одночасне вилучення речей та (або) документів. Однак вказана група може і не здійснити такого вилучення одночасно у зв'язку з тим, що в ухвалі зазначається конкретне ім'я особи, яка має право здійснювати такі дії.

Також існують «мертві» форми координації. Такою, на наш погляд, можна назвати міжвідомчу нараду, адже для її проведення необхідно підготувати перелік питань, які обговорюватимуться, але рішення таких міжвідомчих нарад не мають юридичного значення, відповідальності за їх невиконання немає, що призводить до знецінення і безцільності їх проведення. Отже, пропонується передбачити електронні та автоматизовані форми координації правоохоронних органів, скасувати форми координації, пов'язані із загальним наглядом, прийняти новий порядок координаційної діяльності за участю всіх суб'єктів такої діяльності.

Наступним шляхом удосконалення координації та взаємодії правоохоронних органів є систематизація правової бази щодо здійснення такої координаційної діяльності. Це пов'язано з тим, що з цього приводу є доволі не уточнені положення нового Закону «Про прокуратуру» [7]. Відсутність належного правового регулювання призводить до ініціювання нормотворчості на місцях. У різних регіонах самими правоохоронними органами розроблялися і приймалися положення про координацію, дія яких мала обмежений характер, а норми цих положень були недостатньо визначені й повні.

Оскільки постійними учасниками координаційної діяльності є прокурори, представники Служби безпеки України та Міністерства внутрішніх справ, на нашу думку, необхідно в спеціальних законах, що регулюють їх правовий статус, відобразити правове регулювання форм і змісту координаційної діяльності шляхом висвітлення нових електронних і автоматизованих форм, втілення принципів такої координації.

Ще одним шляхом вдосконалення координації й взаємодії правоохоронних органів є, на наш погляд, розширення сфер такої координаційної діяльності, адже сьогодні така координація здійснюється лише з питань боротьби зі злочинністю та запобігання корупції. Очевидно, потрібне здійснення координаційних заходів правоохоронними органами у сфері адміністративних та майнових, а також дисциплінарних правопорушень. Зокрема, Зінуров Р.Н. вказує, що з урахуванням обґрунтованості позицій деяких авторів про необхідність координації діяльності не тільки з протидії злочинності, а й з інших правопорушень, що здійснюють значний вплив на криміногенну ситуацію і стан законності, пропонується дефініція цього поняття: «Іншим правопорушенням є юридично значущі для стану законності та правопорядку незлочинні діяння, за які настає передбачена законом відповідальність в установленому законом порядку, що визначається спеціально уповноваженими державними органами і посадовими особами» [10, с. 41].

Вважаємо, що сьогодні необхідно визначити інші сфери першочергової координації між уповноваженими органами. Так, серед інших важливих сфер необхідно було б вказати сферу адміністративних правопорушень, завдання шкоди майну фізичних і юридичних осіб діями представників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, завдання шкоди джерелом підвищеної небезпеки, з приводу притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності.

**Висновки.** Таким чином, на підставі вищевикладеного можемо зробити висновок про те, що необхідним є змістовно-функціональне розширення взаємодії й координації між правоохоронними органами. Така діяльність передбачає самостійні форми координації їх правоохоронної діяльності, адже забезпечуватися повинні не тільки ті права, які передбачені Законом «Про запобігання корупції» [11] та Кримінальним кодексом [12], а й у незалежності від закріплення всі основоположні права людини і громадянина.

Отже, можемо визначити наступні шляхи вдосконалення взаємодії та координації правоохоронних органів: 1) осучаснення ліній і форм взаємодії керівника правоохоронного органу і кадрового персоналу (внутрішня координація), розмежування функцій між правоохоронними органами (зовнішня координація); 2) вдосконалення форм такої координації правоохоронних органів (скасування «мертвих» форм координації; введення електронної та автоматизованої форм координації); 3) систематизація правової бази здійснення такої координаційної діяльності (уточнення положень спеціальних законів, які регулюють правовий статус суб'єктів координації, внесення змін із розширення форм координаційної діяльності до відповідного наказу Генерального прокурора України); 4) розширення сфер такої координаційної діяльності, а саме: включення сфер адміністративних та майнових, а також дисциплінарних правопорушень, що дасть змогу

залучити правоохоронні органи не тільки до ліквідації суспільної небезпеки, а й до фактичного її запобігання. Проведене дослідження дозволяє констатувати, що виокремлення таких сфер є життєво необхідним для фактичної й формальної реалізації правоохоронної діяльності.

**Список використаних джерел:**

1. Немировська Н.Г. Словник синонімів та антонімів / Н.Г. Немировська. – Х. : Основа, 2012. – 160 с.
2. Словник української мови в 11 томах / за ред. І.К. Білодіда, А.А. Бурячок та ін. Т. IV. «І-М». – К. : Наукова думка, 1975. – 839 с.
3. Словник української мови в 11 томах / за ред. І.К. Білодіда, А.А. Бурячок та ін. Т. I. «В-В». – К. : Наукова думка, 1970. – 827 с.
4. Мала енциклопедія теорії держави і права / [С.В. Бобровник та ін.; за заг. ред. Ю.Л. Бошицького]; НАН України, Київ. ун-т права НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корещького НАН України. – К. : Кондор, 2012. – 367 с.
5. Аверин А.Н. Социальная информация и ее роль в управлении / А.Н. Аверин. – Москва, 1985. – 37 с.
6. Гончарук Н.Т. Управління керівним персоналом у сфері державної служби України: теорія та практика : [монографія] / Н.Т. Гончарук // Нац. акад. держ. управл. у сфері держ. служби України. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2012. – 592 с.
7. Про прокуратуру : Закон від 14.10.2014 № 1697-VII // Урядовий кур'єр від 14.11.2014. – № 212.
8. Малишев Б.В. Принцип верховенства права (теоретико-правовий аспект) / Б.В. Малишев // Бюлетень Міністерства юстиції України: загальнодержавне науково-практичне фахове видання / Міністерство юстиції України. – Київ, 2012. – № 8(130). – С. 14–21.
9. Годусв О.І. Координація правоохоронної діяльності – дієвий механізм у зниженні рівня злочинності / О.І. Годусв // Вісник прокуратури: загальнодержавне фахове юридичне видання / Генеральна прокуратура України; Нац. юр. ак. України ім. Ярослава Мудрого; КНУ ім. Тараса Шевченка. – Київ, 2011. – № 11(125). – С. 57–62.
10. Зинуров Р.Н. Концептуальные основы и научно-практические проблемы координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (тенденции и закономерности) : автореф. дисс. канд. юрид. наук по спец. 12.00.11 – Судебная власть, прокурорский надзор, организация правоохранительной деятельности, адвокатура / Р.Н. Зинуров; НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ. – М., 2003. – 58 с.
11. Про запобігання корупції : Закон від 14.10.2014 № 1700-VII.
12. Кримінальний кодекс України : Закон від 05.04.2001 № 2341-III // Відомості Верховної Ради України від 29.06.2001 р. – № 25. – Стаття 131.