

ПОНЯТИЕ И ОСОБЕННОСТИ КООРДИНАЦИИ ПРОФИЛАКТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИЦИИ УКРАИНЫ

Фелик Василий Иванович - кандидат юридических наук, доцент, директор Прикарпатского юридического института Национального университета «Одесская юридическая академия»

УДК 342.9

В статье исследуется понятие и особенности координации профилактической деятельности Национальной полиции Украины. На основании произведённого анализа различных научных концепций и подходов к определению термина координация сформулирована авторская дефиниция понятия координации профилактической деятельности Национальной полиции Украины; охарактеризованы особенности координации профилактической деятельности Национальной полиции.

Ключевые слова: Национальная полиция, профилактика, координация, особенности, понятие.

În articol, este studiat conceptul și caracteristicile coordonării activităților de profilaxie a Poliției Naționale din Ucraina. Pe baza analizei produse a diferitelor concepte științifice și abordări la definirea coordonării, autorul a formulat definiția noțiunii de coordonare a activităților de profilaxie a Poliției Naționale din Ucraina; sunt caracterizate particularitățile coordonării activităților de profilaxie ale Poliției Naționale.

Cuvinte cheie: Poliția Națională, profilaxie, coordonare, particularități, concept.

In the article the concept and features of the coordination of the activities of the National Preventive Police of Ukraine. On the basis of the produced analysis of various scientific concepts and approaches to the definition of coordination of the author formulated the definition of the concept of coordination activities of the National Preventive Police of Ukraine; characterized by features of the coordination of the activities of the National Preventive Police.

Keywords: National Police, prevention, coordination, especially the concept.

Постановка проблемы. Деятельность Национальной полиции как субъекта профилактики правонарушений требует координации с действиями других субъектов профилактической работы. Причем уполномоченным субъектом в правоотношениях по координации могут выступать как должностные лица Национальной полиции, так и других органов государственной власти – все зависит от видов и направлений профилактической деятельности. Во всяком случае, координационное влияние является необходимым условием для обеспечения слаженной и эффективной работы всех субъектов профилактики правонарушений, поскольку при этом происходит оперативный об-

мен информацией, налаживание связей между различными органами и службами, уполномоченными осуществлять профилактическую деятельность, распределение между ними функций по профилактике и т.д.

Таким образом, возникает необходимость в проведении тщательного исследования всех аспектов координации деятельности Национальной полиции как субъекта профилактики правонарушений.

Актуальность темы исследования подтверждается недостаточностью научных работ, посвященных вопросу понятия и особенностей координации профилактической деятельности Национальной полиции, что в сочетании с не-

обходимостью комплексного научного анализа данного вопроса обуславливает важность и своевременность данной статьи.

Состояние исследования. В разные периоды проблему координации деятельности правоохранительных органов, в том числе в сфере профилактики правонарушений, исследовали такие отечественные и зарубежные ученые, как: А. И. Алексеев, В. Т. Белоус, Л. Н. Давыденко, В. К. Звирбуль, В. К. Колшаков, Я. Ю. Кондратьев, М. В. Косюта, А. Г. Крусян, А. Н. Литвинов, Т. Л. Маркелов, Ю. С. Назар, А. И. Остапенко и многие другие. Однако, на сегодняшний день отсутствуют комплексные научные труды, посвященные анализу понятия и особенностей координации профилактической деятельности Национальной полиции, что еще раз подчеркивает важность и актуальность предложенной темы.

Цель и задачи исследования. Целью статьи является определение понятия и особенностей координации профилактической деятельности Национальной полиции Украины. Для достижения поставленной цели необходимо выполнить следующие задачи: произвести анализ различных научных концепций и подходов к определению термина координация; сформулировать авторскую дефиницию понятия координации профилактической деятельности Национальной полиции Украины; охарактеризовать особенности координации профилактической деятельности Национальной полиции.

Изложение основного материала. Координация профилактической деятельности Национальной полиции имеет важнейшее значение для эффективного достижения поставленных целей и выполнения заданий профилактики правонарушений.

В теории государственного управления координации (от лат. со-совместно и ordination - упорядочение) трактуется как согласование, упорядочение, сочетание, приведение в порядок, в соответствие (действий, понятий, составных частей чего). Координация – это одна из основных управленческих функций, смысл которой заключается в обеспечении налаживания взаимосвязей и взаимодействий между участниками процесса государственного управления с целью согласования действий и объединения усилий для решения общих задач [1, с. 441].

В то же время, как управленческая категория, координация предполагает не только осуществление согласования и упорядочения совместных действий в определенном направлении, но также утверждением взаимного положения субъектов координации, в котором одни (один) занимают руководящее, а другие – подчиненное положение. Такая ситуация обусловлена тем, что, скажем, в правоохранительной деятельности от эффективности налаживания координационных связей зависит не только результативность проведения совместных мероприятий, но и результат определенного направления деятельности в целом.

В этом аспекте стоит согласиться с мнением А. С. Омельченко, который отмечает, что координация деятельности является объективной необходимостью существования системы правоохранительных органов. От нее зависит эффективность взаимодействия правоохранительных органов в борьбе с преступностью. Ученый справедливо указывает на то, что координация должна способствовать обеспечению целенаправленности и эффективности мер противодействия организованной преступности, правонарушений, выбора единого подхода к решению разноплановых организационных и процессуальных вопросов; устранению дублирования в деятельности правоохранительных органов; созданию возможности объединения усилий с целью достижения высокой результативности путем наименьших затрат; повышению гарантий законности и имиджа правоохранительных органов в обществе [2, с. 338].

Вообще, на важность координации, особенно в правоохранительной деятельности, указывает большинство ученых. Так, А. М. Подоляка рассматривает координацию как необходимую предпосылку согласованной деятельности нескольких субъектов профилактики, которые имеют общую цель, и которая является организационным этапом управленческого процесса взаимодействия. По мнению ученого, именно как управленческий процесс (цикл) со стадиями разработки и реализации решения и этапами сбора информации, ее анализа, отбора исполнителей, планирования, ресурсного обеспечения, контроля и другим необходимо рассматривать координацию субъектов профилактики административных правонарушений, что

позволит создать целостную управленческую картину этого явления [3, с. 46]. Соглашаясь с ученым, стоит акцентировать внимание на тех составляющих процесса координации, которые им выделены и которые образуют стадии этого процесса. В частности, к ним относятся: формирование совместных рабочих групп, сбор, обработка и использование информации, составление плана совместных действий, определение средств, необходимых для их осуществления, и т.п. Эти стадии могут изменяться в зависимости от особенностей и направлений правоохранительной деятельности, которая требует координации.

А. Н. Ключев определяет координацию как совокупность действий, направленных на обеспечение упорядоченного функционирования субъекта и объекта управления, в частности согласованной работы всех звеньев системы и отдельных работников. Возможность координирующего воздействия обусловлена властными полномочиями субъекта управления [4, с. 78]. В данном определении усматривается один спорный момент. Поскольку, по мнению ученого, координация осуществляется всегда между субъектом (руководящим субъектом) и объектом управления (подчиненным субъектом), то это означает, что в координационных правоотношениях между ними также существуют отношения власти-подчинения. Однако, на практике координация деятельности возможна и между субъектами, которые не являются подчиненными друг другу в других правоотношениях.

В связи с этим более обоснованной является позиция И. В. Сервецкого и С. А. Чижа, которые рассматривают координацию как согласование действий тактически самостоятельных субъектов системы профилактики преступлений с различными элементами деятельности при наличии равноправных связей между ними, совместной стратегической цели деятельности, для повышения эффективности противодействия преступности. Координирующий орган интегрирует не только реакции на целевые установки, он непосредственно выполняет возложенные на систему задачи, но прежде всего он является средством воздействия на систему, ее развитие, переориентацию и совершенствование [5, с. 46]. При этом, стоит заметить, что

тактическая независимость субъектов не означает, что в координационных правоотношениях такая независимость сохраняется. Ведь характерным признаком этих правоотношений в государственном управлении является наличие координационного (руководящего) субъекта.

Как отмечает по этому поводу В. В. Черней, координационный орган любого уровня организует функционирование соответствующей подсистемы профилактики преступлений, поскольку определяет цели и задачи совместной согласованной деятельности, определяет пути их достижения и налаживание (хотя бы на первом этапе) взаимосвязи между субъектами, определяет их задачи и в дальнейшем контролирует их выполнение. Разработке совместных согласованных мероприятий предшествует работа координационного органа по осуществлению комплексной оценки аспектов социальной практики, касающиеся проблем профилактики преступлений. Координационная деятельность предусматривает также контроль за ходом выполнения совместных согласованных мероприятий и оценки их результатов [6, с. 125]. Следовательно, наличие координационного органа является обязательным условием, поскольку именно на этот орган возлагается ответственность за эффективность и результаты проведения совместных мероприятий, которая, в свою очередь, обуславливает необходимость наделения этого органа властными полномочиями относительно других субъектов координационных правоотношений.

В зависимости от взаимного положения субъектов координационных правоотношений, в науке государственного управления выделяется два основных вида координации – вертикальная и горизонтальная.

Вертикальная координация – это управленческие отношения, возникающие между высшим и низшим органами исполнительной власти. Здесь субъекты управления могут как находиться, так и не быть в организационной зависимости (т.е. подчиняться или не подчиняться друг другу). Горизонтальная координация возникает между двумя или более органами власти, которые находятся на одном организационном уровне системы управления. Кроме того, в научной литературе выделяются также и другие виды координации: согласование, ие-

пархическая координация, предметно-технологическая, штабная и другие [1, с. 441].

Таким образом, субъекты координационных правоотношений, вне этих правоотношений, могут быть независимыми друг от друга как в организационном, так и в ведомственном плане (это могут быть органы различных ведомств). Однако, привлечение этих субъектов к выполнению общих задач и функций, к участию в совместных мероприятиях меняет правовое положение этих субъектов как участников координационных правоотношений, в системе которых выделяется главный и подчиненные субъекты.

Координационные правоотношения в Национальной полиции Украины характеризуются определенными особенностями, обусловленными положением этого органа в системе субъектов профилактической деятельности.

Управленческие связи органов внутренних дел в системе субъектов профилактики административных правонарушений Ю. С. Назар разделял на: а) связи субординационного и координационного воздействия на органы внутренних дел с целью налаживания взаимодействия с другими субъектами системы; б) связи сотрудничества органов внутренних дел с государственными, самоуправляющимися органами и общественными организациями по профилактике административных правонарушений; в) связи координационного воздействия органов внутренних дел на других субъектов профилактики административных деликтов [7, с. 4].

Итак, следуя логике Ю. С. Назара, органы полиции в правоотношениях координации могут занимать равноправное положение с другими субъектами, находиться в подчинении одного из этих субъектов или играть руководящую роль по отношению к другим субъектам координационных правоотношений. Однако, полностью согласиться с таким мнением сложно, особенно в части, касающейся возможной равноправной позиции всех субъектов координации, поскольку в таком случае речь идет не о координации, а о взаимодействии, являющихся разными по своей природе правовыми явлениями.

В. В. Топчий акцентирует внимание на необходимости четкого разграничения взаимодей-

ствия и координации. Разделяя эти два явления, ученый отмечает, что последнее содержит в себе элемент подчинения воле координирующего органа системы, направляет отдельную деятельность на выполнение общих задач, поставленных перед исполнителями. То есть орган системы или одно из взаимодействующих подразделений, наделенных властными полномочиями по отношению к остальным подразделениям, которые ему подчиняются, действия которых координируются. При взаимодействии субъекты не имеют властных и подчиненных полномочий, и в совместной деятельности равны между собой [8, с. 168].

Мы поддерживаем данную позицию и считаем, что именно такое отличие наиболее полно отражает особенности координационных правоотношений в правоохранительной деятельности.

Кроме того, А. М. Литвинов указывает на то, что специфика координации в сфере профилактики преступлений заключается в том, что при таком управлении субъекты профилактики самостоятельны в решении тактических вопросов; они равноправны и для всех поставлена единственная стратегическая цель – минимизация, нейтрализация, устранение причин и условий преступлений; их действия согласуются с целью, местом, сроком исполнения и планом, но в рамках решения общих для органов, учреждений и организаций задач борьбы с преступлениями, специфические для каждого органа функции предметом координации не могут быть [9, с. 12]. Соглашаясь с таким мнением, отметим, что только совместные цели и задачи, реализация которых возлагается на субъекты координационных правоотношений, может быть предметом управления координационного субъекта. При этом, в других сферах деятельности соответствующий орган не зависит от координирующего влияния такого субъекта. Это является еще одной особенностью координации в государственном управлении.

Выводы. Таким образом, координация деятельности правоохранительных органов в сфере профилактики преступлений и правонарушений характеризуется следующими признаками: 1) ее целью выступает согласование совместных действий различных правоохранительных органов или их отдельных структур

как в пределах одного правоохранительного органа, так и структурных подразделений различных органов; 2) в правоотношениях координации определяется субъект, выполняющий координирующую (руководящую) роль по отношению к другим субъектам, на которого возлагается основная ответственность за результаты, полученные от осуществления совместных действий; 3) координирующее влияние уполномоченного (управляющего) субъекта распространяется только на те сферы деятельности других субъектов координационных правоотношений, которые совершаются ими в рамках реализации совместных мероприятий.

Исходя из перечисленных признаков, координацию деятельности Национальной полиции как субъекта профилактики правонарушений можно определить как процесс упорядочения, распределения полномочий и организации совместной деятельности Национальной полиции Украины или ее отдельных структурных подразделений между собой или с другими правоохранительными органами (их структурными подразделениями) в сфере предупреждения правонарушений, выявления причин и условий, способствующих их совершению, и принятию мер по их устранению, а также осуществления других профилактических мероприятий.

Отдельно необходимо определить понятие координационных правоотношений с участием Национальной полиции как субъекта профилактики правонарушений, под которыми предлагаем понимать регламентированные нормы административного права управленческие правоотношения, возникающие между Национальной полицией Украины (ее структурными подразделениями) и другими правоохранительными органами (их структурными подразделениями) по совместному осуществлению профилактических мероприятий, в которых один из органов (подразделений) выступает координационным (управляющим), а другие – управляемыми субъектами в части реализации совместных профилактических действий и которые являются независимыми друг от друга в других видах деятельности.

Литература

1. Державне управління: підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України;

ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с.

2. Омельченко О. С. Координація діяльності та взаємодія підрозділів ОВС з правоохоронними органами України у протидії організованих злочинності / О. С. Омельченко // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2014. – № 1. – С. 338-345.

3. Подоляка А. М. Вплив профілактики адміністративних правопорушень на виникнення конфліктних проваджень / А. М. Подоляка // Європейські перспективи. – 2013. – № 10. – С. 41-47.

4. Ключев О. М. Проблеми розмежування понять «координація» і «взаємодія» в управлінській науці та практичній діяльності органів внутрішніх справ / О. М. Ключев // Право і безпека. – 2011. – № 3 (40). – С. 76-80.

5. Сервецький І. В. Деякі проблеми координації діяльності ОВС України з профілактики злочинів / І. В. Сервецький, С. А. Чиж // Юридична наука. – 2013. – № 12. – С. 44-51.

6. Черней В. В. Координація діяльності правоохоронних органів щодо запобігання злочинним посяганням на небанківські фінансові установи в Україні / В. В. Черней // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2013. – № 1. – С. 121-127.

7. Назар Ю. С. Координаційні повноваження ОВС у сфері профілактики адміністративних правопорушень / Ю. С. Назар // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2009. – № 1. – С. 1-8.

8. Топчий В. В. Взаємодія та координація в діяльності органів внутрішніх справ з виявлення та розкриття злочин / В. В. Топчий // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. – 2015. – Вип. 30. Т. 2. – С. 165-169.

9. Литвинов О. М. Адміністративно-територіальна координація діяльності суб'єктів профілактики злочинів на місцевому рівні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. М. Литвинов. – Х, 2002. – 19 с.