

УДК 351.75

А.М. ПОДОЛЯКА, канд. юрид. наук, Інститут права Міжрегіональної академії управління персоналом

ВЗАЄМОДІЯ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ В ОХОРОНІ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

Ключові слова: взаємодія, охорона громадського порядку, суб'єкти, спільні дії, попередження, виявлення, припинення злочинної діяльності, правові основи, нормативно-правове регулювання

Органи державної виконавчої влади, як суб'єкти охорони громадського порядку, з метою ефективного виконання своїх обов'язків у сфері охорони громадського порядку мають взаємодіяти між собою. Тому метою статті є дослідження взаємодії державних органів при охороні громадського порядку.

Висвітлення даного питання необхідно почати з аналізу філософської категорії «взаємодія». Будь-яке явище самостійне, ізольоване від інших об'єктів матеріального світу, існувати не може. Лише взаємодіючи з іншими, різні явища, предмети, об'єкти функціонують і розвиваються [1].

У широкому змісті «взаємодія - це процес взаємного впливу об'єктів один на одного, найбільш загальна, універсальна форма зміни їхнього стану». Т. Котарбинський вважає, що «два суб'єкти взаємодіють, якщо хоча б один з них допомагає або перешкоджає іншому» [2].

В юридичній літературі теоретичні питання взаємодії державно-правових явищ досить широко освітлені, і є досить велика кількість тлумачень цього терміну, але не дивлячись на це, відсутня однозначна характеристика сутності даної категорії і це обумовлюється багатогранністю семантики самого слова «взаємодія» та акцентуванням уваги у визначенні цієї категорії на детальних аспектах. «Взаємодія» є як міжгалузєвою категорією, так і адміністративно-правовою.

Найчастіше, взаємодія визначається як погоджена діяльність, або кооперація праці.

Сама ж діяльність - категорія настільки різнопланова, що дати їй однозначну інтерпретацію неможливо. Саме тому багато вчених для формулювання дефініції «взаємодія» пропонують брати за основу принципово різні функціональні аспекти взаємодії. Г.А. Туманів і К.Н. Єрмаков визначають взаємодію як важливу умову діяльності органів або служб, необхідний засіб досягнення поставлених завдань; засіб досягнення погодженості; ділова співпраця; складова частина комплексності заходів; узгодження зусиль всіх ланок апарату.

Основними ознаками взаємодії є:

1. Погодженість діяльності - обов'язкова ознака взаємодії елементів системи, використовується у військовій науці. Саме звідти вона і «перейшла» у деякі визначення взаємодії вже стосовно до міліції. Вона впливає на спільні дії, об'єднуючи їх у єдине ціле - систему. Погодженість передбачає ряд відповідних дій та використання загальних або доповнюючих один одне форм і методів реалізації цих дій.

2. Певна кількість суб'єктів. Допускається участь як мінімум двох сторін, причому кожну з цих сторін можуть представляти декілька учасників.

3. Поєднання зусиль суб'єктів, що визначають відносини співпраці між ними та мають спільні цілі і інтереси для взаємодіючих сторін. Виходячи з практичних потреб та теоретичних засад можна виділити дві основні концепції взаємодії.

Перша, полягає в тому, що взаємодія - це погоджена діяльність. Дана концепція призводить до виникнення ілюзії прямої регламентації владного характеру. Сутність другої, полягає в тому, що взаємодія - це доповнення можливостей один одного на умовах спільної користі від цього для всіх учасників взаємодії. Сама друга концепція забезпечує об'єктивність взаємозв'язків між суб'єктами. Взаємодія не зможе відбутися без ініціативи як мінімум однієї зі сторін. Крім того, необхідна наявність зустрічних пропозицій іншої сторони щодо ініціатора.

4. Партнерський характер відносин, здійснюються в рамках співпраці, при цьому сторони рівні і незалежні одна від одної.

5. Законність, відповідно до якої реалізуються дії і використовуються форми, методи, сили і засоби. Враховуючи специфіку розглянутого питання, термін «взаємодія» можна розуміти як погоджену діяльність різних суб'єктів для реалізації спільних дій, щодо виконання завдань по досягненню загальних цілей правоохоронної діяльності [3-5].

Взаємодія може здійснюватись на двох рівнях: спільної організації (планування) співпраці керівниками взаємодіючих сторін і безпосередньої реалізації (на рівні виконавців). Всяка взаємодія державних органів у сфері охорони громадського порядку потребує правового забезпечення. Основним елементом у системі суб'єктів охорони громадського порядку є органи внутрішніх справ.

Законодавчою основою, що регламентує діяльність і визначає компетенцію всієї системи органів внутрішніх справ, є Указ Президента України від 17.10.2000 року «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України», згідно якого МВС України є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування і реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, ведення боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, охорони та оборони особливо важливих державних об'єктів.

Правові норми, що регламентують взаємодію правоохоронних структур, поділяються на правові акти: які мають владний характер та які мають договірний, погоджувальний характер.

Правові основи діяльності суб'єктів управління та взаємодія суб'єкта й об'єкта управління в сфері охорони правопорядку визначаються законами України і, насамперед, Законом України «Про міліцію».

Закон України від 20.12.1990 року «Про міліцію» [6], у ст.2 встановлює наступні завдання міліції: забезпечення осособистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; запобігання правопорушенням та їх припинення; охорона і забезпечення громадського порядку; виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень; участь у поданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків, відповідно до яких державні органи, громадські об'єднання, службові особи, трудові колективи, громадяни зобов'язані сприяти міліції в охороні громадського порядку і боротьбі із злочинністю.

Взаємовідносини у сфері охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю між Міністерством внутрішніх справ України і відповідними органами інших держав та міжнародними організаціями поліції будуються на підставі міждержавних чи міждержавних угод, а також угод, укладених Міністерством внутрішніх справ України.

Такими нормативними актами є накази МВС України: № 658 від 01.09.1999 р. «Про взаємодію Міністерства внутрішніх справ України та Державної податкової адміністрації України стосовно розшуку осіб, які переховуються від слудства та суду»; № 943 від 26.08.2003 р. «Про взаємодію органів внутрішніх справ України та органів Державного пожежного нагляду МНС України в попередженні, розкритті та розслідуванні злочинів, пов'язаних із пожежами»; № 794 від 12.07.2004 р. «Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії підрозділів Державної служби охорони при МВС України з операторами телекомунікацій в організації централізованої охорони об'єктів»; № 607 від 25.06.2002 р. «Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії органів внутрі-

шніх справ України та органів державної виконавчої служби при примусовому виконанні рішень судів та інших органів (посадових осіб)», згідно якого працівники органів внутрішніх справ у разі необхідності залучаються державними виконавцями для охорони громадського порядку до проведення виконавчих дій при виконанні рішень судів та інших органів (посадових осіб) у випадках:

- примусового входження до приміщень та сховищ боржників-юридичних осіб у разі відмови державному виконавцю у добровільному допуску до них;
- примусового входження до житла чи іншого володіння боржника-фізичної особи за рішенням суду, у разі відмови державному виконавцю у добровільному допуску до них;
- арешту й опису майна боржників, його вилучення;
- вселення та виселення;
- розшуку громадянина-боржника або дитини у виконавчому провадженні;
- при проведенні інших виконавчих дій.

Про залучення працівників органів внутрішніх справ державним виконавцем виноситься постанова, яка затверджується начальником відділу державної виконавчої служби та скріплюється печаткою відділу. У постанові зазначаються: назва виконавчого документа, на підставі якого здійснюється примусове виконання рішення, дата його видачі та номер, назва органу, який видав виконавчий документ, резолютивна частина рішення, підстави для залучення працівників органів внутрішніх справ, необхідна для проведення виконавчих дій, час та місце проведення виконавчих дій. Постанова державного виконавця не пізніше ніж за три дні до запланованого часу проведення виконавчих дій надсилається начальнику відповідного органу внутрішніх справ. Начальник ОВС залежно від місця проведення виконавчих дій та характеру примусових заходів виконання рішення видає розпорядження про направлення необхідної кількості працівників міліції для забезпечення охорони громадського порядку при проведенні виконавчих дій

державним виконавцем. Про одержання постанови та прийняте рішення начальник органу внутрішніх справ письмово повідомляє державного виконавця не пізніше наступного дня після отримання постанови.

Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30.06.1993 року закріплює взаємодію органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України у питаннях боротьби організованою злочинністю. Згідно статті 16, обмін оперативною інформацією щодо спільних заходів здійснюється за письмовим розпорядженням керівників відповідних спеціальних підрозділів. Умови і порядок обміну інформацією між спеціальними підрозділами органів внутрішніх справ і Служби безпеки України регулюються спільними нормативними актами Міністерства внутрішніх справ і Центрального управління Служби безпеки України. Передача оперативної інформації спеціальними підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю територіальним та іншим органам внутрішніх справ і Служби безпеки України допускається тільки за згодою і за письмовим розпорядженням керівника відповідного спеціального підрозділу. Територіальні та інші органи внутрішніх справ і Служби безпеки України (у межах відомств) зобов'язані передавати відповідним спеціальним підрозділам оперативну інформацію, документи та інші матеріали, пов'язані з організованою злочинністю, а також кримінальні справи через відповідного прокурора на письмову вимогу спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю. Керівники територіальних та інших органів внутрішніх справ, Служби безпеки України забезпечують взаємодію із спеціальними підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю і сприяють виконанню поставлених перед спеціальними підрозділами завдань.

У сфері боротьби з організованою злочинністю Головне управління по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України і Головне управ-

ління по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України взаємодіють з Національним банком України, Міністерством фінансів України, Міністерством зовнішніх економічних зв'язків України, Державним митним комітетом України, Фондом державного майна України, Антимонопольним комітетом України, спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у справах охорони державного кордону України та іншими міністерствами і відомствами.

Закон України «Про боротьбу з тероризмом» від 20.03.2000 р. окреслив найбільше коло суб'єктів взаємодіючих між собою, щодо подання цього злочину, а саме Служба безпеки України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство оборони України, Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах охорони державного кордону, Державний департамент України з питань виконання покарань, Управління державної охорони України.

До участі у здійсненні заходів, пов'язаних з попередженням, виявленням і припиненням терористичної діяльності, залучаються у разі необхідності також: Міністерство охорони здоров'я України; Міністерство палива та енергетики України; Міністерство промислової політики України; Міністерство транспорту України; Міністерство фінансів України; Міністерство екології та природних ресурсів України; Міністерство аграрної політики України; Державна митна служба України; Державна податкова адміністрація України [7].

До участі в антитерористичних операціях за рішенням керівництва антитерористичної операції можуть бути залучені й інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості і форми власності, їх посадові особи, а також громадяни за їх згодою.

Координацію діяльності суб'єктів, які залучаються до боротьби з тероризмом, здійснює Антитерористичний центр при Службі безпеки України.

Міністерство внутрішніх справ України здійснює боротьбу з тероризмом шляхом запобігання, виявлення та припинення злочинів, вчинених з терористичною метою, розслідування яких віднесене законодавством України до компетенції органів внутрішніх справ; надає Антитерористичному центру при Службі безпеки України необхідні сили і засоби; забезпечує їх ефективне використання під час проведення антитерористичних операцій. МВС України під час виконання покладених на нього завдань взаємодіє з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також з відповідними органами іноземних держав.

З метою підвищення ефективності взаємодії місцевих органів виконавчої влади та правоохоронних органів щодо забезпечення додержання конституційних прав і свобод громадян, їх особистої безпеки, протидії найбільш небезпечним посяганням на особу та її власність, Президент України видав Указ «Про заходи щодо зміцнення правопорядку і посилення взаємодії місцевих органів виконавчої влади та правоохоронних органів» від 15.12.2006 року. В Указі Президента України «Про додаткові заходи щодо запобігання зникненню людей, удосконалення взаємодії правоохоронних та інших органів виконавчої влади в їх розшуку» від 18.01.2001 р. Міністерству внутрішніх справ України доручено ужити разом із Службою безпеки України за участю Генеральної прокуратури України невідкладних скоординованих заходів щодо підвищення ефективності роботи із запобігання зникненню людей, з їх розшуку, встановлення місцезнаходження, а також тих, яких було знайдено мертвими, стосовно яких є ознаки вчинення злочину, приділивши особливу увагу перевірці інформації про безвісне зникнення дітей, громадян похилого віку, а також осіб, які могли

стати жертвами торгівлі людьми, інформуванню членів сімей, родичів про заходи, що вживаються з метою розшуку людей, які зникли; реорганізувати відповідний підрозділ центрального апарату Міністерства з тим, щоб забезпечити чітку постійну роботу органів внутрішніх справ і посадових осіб, які беруть участь у розшуку людей, що зникли, та контроль за цією роботою.

Для подальшого розгляду правових основ взаємодії значний інтерес представляють міжнародно-правові норми, що регулюють діяльність правоохоронних органів. Сюди входять Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 року; Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966 року; Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 р.; Європейська Конвенція про захист прав людини та основних свобод 1950 року.

На міжнародному рівні основні напрямки взаємодії були сформульовані в Міждержавній програмі спільних заходів боротьби з організованою злочинністю й іншими видами небезпечних злочинів на території держав-учасників Співдружності Незалежних Держав, Угоді про співробітництво держав-учасників Співдружності Незалежних Держав у боротьбі зі злочинністю, Угоді про взаємодію держав-учасниць Співдружності Незалежних держав на випадок евакуації їх громадян з третіх країн у разі виникнення надзвичайних ситуацій (ратифікованій Законом України від 05.07.1998 року), в якій зазначається, що для координації своїх дій під час евакуації громадян у разі виникнення надзвичайних ситуацій Сторони створюють Спільну комісію з евакуації. Вона розробляє типову схему організації та здійснення взаємодії сторін під час евакуації. У разі виникнення надзвичайних ситуацій Комісія проводить термінові консультації, під час яких у кожному конкретному випадку спільно з дипломатичними представництвами та консульськими службами встановлює кількість громадян, які підлягають евакуації, визначає черговість і форми евакуаційних заходів,

розраховує обсяги необхідних сил і засобів, а також вирішує інші питання, пов'язані із забезпеченням евакуаційних засобів. Сторона, на яку Комісією покладено здійснення евакуаційних заходів, забезпечує реєстрацію, охорону, супроводження і пропуск евакуйованих осіб на територію відповідної держави (держав) через встановлені прикордонні пости, а в разі необхідності створює адресно-пошукову групу. Для прийняття евакуйованих осіб застосовується спрощений порядок проходження прикордонного і митного контролю, централізовано виділеними силами і засобами забезпечується їх тимчасове розміщення, надається необхідна медична та інша допомога, а також сприяння в їх проїзді до місць постійного проживання.

Чинна нормативна база України, не закріплює чіткого механізму взаємодії. Нормативно-правове регулювання діяльності суб'єктів охорони громадського порядку щодо взаємодії, дозволяє упорядкувати виникаючі між ними адміністративно-правові відносини, що сприяють найбільш об'єктивному відображенню проблем зміцнення правопорядку і боротьби зі злочинністю, і дати оцінку діяльності правоохоронної системи і державі в цілому. Спеціального законодавчого акту з питань взаємодії між суб'єктами правоохоронної системи, немає, хоч нагальна потреба в ньому існує. З цією метою було би також доцільно прийняти Закон України «Про правоохоронну діяльність» і закріпити ним статус правоохоронної системи, склад, завдання, структуру, взаємодію.

Організація взаємодії органів охорони громадського порядку з іншими правоохоронними органами повинна охоплювати наступні елементи: визначення сил, розробку загального плану дій сторін; напрацювання завдань перед кожною зі сторін; визначення способів і засобів підтримки зв'язку між суб'єктами взаємодії; реалізація контролю дій сторін і оцінку діяльності суб'єктів взаємодії.

Організація взаємодії органів охорони громадського порядку з іншими правоохоронними органами повинна охоплювати на-

ступні елементи: визначення сил; розробку загального плану дій сторін; напрацювання завдань перед кожною із сторін; визначення способів і засобів підтримки зв'язку між суб'єктами взаємодії; реалізація контролю дій сторін і оцінку діяльності суб'єктів взаємодії.

Отже, доповнюючи один одного, органи внутрішніх справ і інші суб'єкти правоохоронної системи здатні вирішувати складні завдання. Однак успіх може бути досягнутий лише за умови належної організації взаємодії таких сил, що значно відрізняються специфікою повсякденно реалізованих функцій, принципами організаційної побудови, формами і методами роботи.

В умовах повноцінної організації взаємодії суб'єктів охорони громадського порядку істотно підвищується ефективність їхньої діяльності. З числа найбільш істотних результатів взаємодії варто назвати: збільшення сукупних сил, застосованих для досягнення поставленої мети (ефективність кооперативної праці); зростання масштабу дій, і посилення їхнього впливу на стан оперативної обстановки.

Істотними ознаками організації взаємодії є визначення кількісних і якісних характеристик суб'єктів взаємодії, внутрішня погодженість їхніх функцій і дій, всебічне забезпечення спільного використання сил і засобів, адекватність використання методів і форм діяльності в інтересах ефективного і раціонального вирішення завдань. Основними вимогами для необхідного рівня організації взаємодії, є: надійність і раціональність взаємодії; ефективність; чіткість і оперативність дій; об'єднання єдиначальності керівника з ініціативою виконавця; збереження організаційної структури взаємодіючих суб'єктів.

Велике значення в забезпеченні правопорядку має взаємний обмін інформацією між суб'єктами охорони громадського порядку. При цьому інформаційний центр повинен створюватися на базі органів внутрішніх справ, оскільки вони мають більш достовірну інформацію про оперативну обстановку.

Взаємодія правоохоронних органів може здійснюватись у формі спільних слідчо-оперативних груп, основної форми взаємодії між окремими підрозділами і службами правоохоронної системи. До спеціально створених функціональних структур варто віднести і такі форми взаємодії як спільні пункти пости і наряди.

За відповідної оперативної обстановки, в залежності від характеру і масштабу необхідних спільних заходів, для більш ефективного управління силами і засобами міліції, що взаємодіє з іншими суб'єктами правоохоронної діяльності, можуть створюватися оперативні штаби, які вирішують завдання в сфері охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки. До складу оперативного штабу можуть входити керівники органів внутрішніх справ внутрішніх військ, органів місцевого самоврядування, громадських формувань, та інші необхідні органи і служби.

Міліція, взаємодіючи з іншими правоохоронними органами, покликана приводити в дію механізм правової охорони. Вона повинна забезпечувати застосування заходів державного примусу, маючи на меті усунення першод для реалізації людиною та громадянином своїх прав та виконання обов'язків, поновлення їхніх порушених прав, свобод чи законних інтересів, притягнення винних осіб до юридичної відповідальності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Философский словарь. - М. : Политиздат, 1989.
2. Котарбинский Т. Трактат о хорошей работе / Т. Котарбинский. - М. : Экономика, 1975. - 271 с.
3. Туманов Г. А. Выборность руководящих работников предприятий, учреждений и организаций / Г. А. Туманов // Советское государство и право. - 1988. - № 1. - С. 51-59.
4. Ермаков К. Н. Совершенствование взаимодействия - пути повышения уровня организационной работы в органах внутренних

дел / К. Н. Ермаков // Совершенствование деятельности органов внутренних дел. - М. : Академия МВД СССР, 1971. – Вып. 4.

5. Ермаков К. Н. Взаимодействие и координация в органах внутренних дел / К. Н. Ермаков. - М. : ВШ МВД СССР, 1971.

6. Закон України «Про міліцію» // ВВР

України. - 1991. - № 4. - Ст. 20.

7. Жильский Н. Н. Правовые и организационные основы взаимодействия органов внутренних дел с внутренними войсками в охране общественного порядка: дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук / Н. Н. Жильский. - СПб., 1995.

Подолька А. М. Взаємодія державних органів в охороні громадського порядку / А. М. Подолька // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 338–344 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09pamvgr.pdf>

Розглядаються питання взаємодії державних органів в охороні громадського порядку, аналізуються правові основи та форми такої взаємодії.

Подолька А.Н. Взаимодействие государственных органов в охране общественного порядка

Рассматриваются вопросы взаимодействия государственных органов в охране общественного порядка, анализируются правовые основы и формы такого взаимодействия.

Podoljaka A.N. Interaction of the State Bodies in Protection of a Social Order

Questions of interaction of the state bodies in protection of a social order are considered, legal bases and forms of such interaction are analyzed.