

**М.М. Бурбика,**  
доктор юридичних наук,  
доцент, завідувач кафедри права  
Сумського державного університету

## **МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО - ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ**

*У статті проаналізовано різні підходи до визначення поняття “взаємодія”, розглянуто моделі правоохоронних систем світу та принципи взаємодії правоохоронних органів.*

**Ключові слова:** взаємодія, правоохоронні органи, принципи.

*В статье проанализированы различные подходы к определению понятия “взаимодействие”, рассмотрены модели правоохранительных систем мира, и принципы взаимодействия правоохранительных органов.*

**Ключевые слова:** взаимодействие, правоохранительные органы, принципы.

*The article explores different approaches to the definition of “interaction” have been considered a model of world law and the principles of cooperation of law enforcement.*

**Key words:** interaction, law enforcement, principles.

Ефективна боротьба із злочинами можлива лише при забезпеченні оптимальної взаємодії правоохоронних органів. Проте наданий час існує велика кількість випадків, коли правоохоронні органи не можуть дійти згоди у своїх рішеннях із-за бюрократизації та невизначеності своїх функцій та повноважень.

Аналіз основних досліджень і публікацій показав, що правові аспекти взаємодії правоохоронних органів досліджували Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.І. Борденюк, І.Л. Бородин, А.С. Васильєв, І.П. Голосніченко, В.М. Горшеньов, Л.М. Давиденко, Є.В. Додін, Б.С. Ебзеєв, В.С. Зеленецький, Л.В. Коваль, А.Т. Комзюк, О.М. Литвинов, Є.А. Лукашевич, Т.Л. Маркелов, І.Є. Марочкін, О.М. Музичук, О.В. Негодченко, В.П. Пивненко, В.М. Плішкін, Г.ГТ. Цимбал, П.В. Шумський, М.К. Якимчук та інші. Проте питання взаємодії правоохоронних органів та їх адміністративно-правового забезпечення потребує подальшого вивчення та доопрацювання.

Метою статті є визначення поняття “взаємодії” та дослідження адміністративно-правового забезпечення взаємодії правоохоронних органів на міжнародному рівні. Для досягнення поставленої мети виокремлено такі завдання: з’ясувати сутність поняття “взаємодія”; проаналізувати моделі правоохоронних систем світу та особливості взаємодії їх елементів.

Термін “правоохоронні органи” є відносно новим. Він виник у колишньому СРСР на початку 1960-х років на заміну терміну “каральні органи”. Сьогодні правоохоронні органи - це юрисдикційні органи, уповноважені державою виконувати в установленому законом порядку функції або завдання з охорони права, охорони правопорядку, розслідування або запобігання порушенням права, відновлення порушеного права, захист національної (державної) безпеки, підтримання правопорядку, забезпечення стану законності [1, с. 12].

У країнах континентальної Європи найбільш близьким до терміну “правоохоронні органи” є термін “поліцейські органи”. У його основі давньогрецьке слово “politeia”, яке було запозичене з латинської мови і згодом поширилося в Європі. В оригіналі воно означало управління полісом, тобто публічну адміністрацію за сучасним визначенням. Таке значення “поліція” зберігалось аж до XIX століття, коли під впливом швидкої розбудови сучасної правоохоронної системи багатьох європейських країн та їх колоній воно поступово звузилося до сучасного розуміння [2, с. 33].

У країнах з англосаксонською правоохоронною системою термін “поліція” також широко використовується для позначення певних державних органів. Водночас правоохоронна діяльність загалом і правоохоронні органи як сукупність інститутів визначаються іншим терміном - “law enforcement”. Дослівний переклад українською - “примушення до права” або “правовий примус”. Поліція у цій системі є одним із інститутів, що здійснює правовий примус. Але треба розуміти, що в англійській мові слово “enforcement;” має позитивне звучання і означає не стільки примус, скільки застосування сили або влади з певною позитивною метою. В американській конституційній системі “law enforcement” у широкому розумінні є завданням виконавчої гілки влади, у той час як законодавча влада займається створенням законів, а судова - їх інтерпретацією.

Таким чином, у проекції на вітчизняну юридичну термінологію “law enforcement” може означати не тільки правоохоронну діяльність, але і правозастосування і реалізацію права. Однак найбільш вживаним є вузьке визначення цього терміну для позначення одного з трьох елементів системи кримінальної юстиції США (інші два елементи - це суди та пенітенціарна система). У цьому сенсі термін “law enforcement” еквівалентний за змістом “поліцейській діяльності” в Західній Європі та колишніх європейських колоніях, а також “правоохоронній діяльності” в Україні й інших країнах, що успадкували цей термін від СРСР.

Нині у різноманітні правоохоронних систем світу розрізняють три базові моделі, які умовно можна назвати французькою, данською і британською.

Французька правоохоронна система централізована та ієрархічна. Вона не має правоохоронних органів, створених місцевими громадами. У такій системі одночасно існують дві централізовані правоохоронні підсистеми - цивільна та воєнізована. За різного адміністративного підпорядкування - відповідно міністерствам внутрішніх справ та оборони - вони не мають значних функціональних відмінностей. Розмежування їх юрисдикції суспільно-політичне: цивільна поліція відповідає за великі міста, воєнізована - за невеликі міста, сільську місцевість та військові частини. Організаційна структура, функції і повноваження цивільної та воєнізованої поліції у французькій моделі майже не відрізняються.

Данська система подібна до французької лише тим, що централізовані поліцейські органи є уніфікованими. У разі наявності спеціалізованих органів, (окрім поліції), вони виконують інші функції. Юрисдикція спеціалізованих органів не залежить від того, йдеться про великі міста чи міську місцевість. У Західній Європі данська система, окрім самої Данії, впроваджена в Греції, Ірландії, Фінляндії та Швеції. З різними модифікаціями її використовують у більшості країн світу, включаючи країни Центральної та Східної Європи, колишнього СРСР та Далекого Сходу.

Британська правоохоронна система - децентралізована: центральні, регіональні та місцеві правоохоронні органи є автономними у рамках власної юрисдикції. Існують різні варіанти реалізації такої моделі, проте їх характерною ознакою залишається відсутність ієрархії. У Великій Британії центральних правоохоронних формувань не існує взагалі - на вищому рівні державного управління діють тільки координаційні структури. Однак всі правоохоронні формування фінансуються із центрального бюджету. Під впливом континентальних європейських моделей муніципальні поліцейські формування, тобто такі, які створюються та фінансуються місцевими громадами, фактично припинили своє існування, хоча дозволені законом.

На відміну від Великої Британії, у США існує значна кількість спеціалізованих федеральних правоохоронних органів, одночасно розвиненою є система муніципальної поліції, до якої відноситься основна кількість поліцейських. Правоохоронна Система США є найбільш еkleктичною та децентралізованою у світі. У ній існують федеральні правоохоронні органи, правоохоронні органи штатів, великих міст, округів, місцевих громад, окремих територій та навіть університетських містечок. Усі вони автономні, мають різну юрисдикцію, джерела фінансування, процедури адміністративного та оперативного підпорядкування.

Що стосується взаємодії правоохоронних органів, то учені висловлюють різні точки зору щодо сутності взаємодії. Зокрема Т.Л. Маркелов підкреслює, що “взаємодія - це

глибоке поняття, до якого входять спілкування, зв'язок і взаємодопомога у вирішенні спільних завдань” [3, с.110]. У енциклопедичній літературі, термін “взаємодія” відображає процеси впливу різних об'єктів один на одного, взаємозв'язки між різними об'єктами, характеристику форм людської діяльності й пізнання, їх взаємну обумовленість, зміну стану, взаємовплив, а також породження одним об'єктом іншого [4, с.199]. Варто погодитися з думкою В.П. Півненко в тому, що взаємодія - це “заснована на об'єктивно існуючих між державними органами взаємних зв'язках, ініціативі та зацікавленості сторін, узгоджена діяльність, що здійснюється у формі співробітництва, взаємної допомоги і підтримки за відсутності єдиного керівництва, у процесі якої забезпечується раціональне та комплексне вирішення загальних завдань щодо зміцнення законності” [5, с.10]. В.Д. Резвих та І.А. Склярів дають наступне визначення взаємодії: “Взаємодія - спільна або узгоджена за метою, місцем і часом діяльність різних державних органів і громадських організацій, що вирішують яке-небудь завдання” [6, с. 15].

Слушною є позиція В.М. Плішкіна, який виділяє такі ознаки взаємодії, що використовуються в теорії та практиці управління: 1) взаємодія - це діяльність; 2) наявність декількох (не менше двох) суб'єктів взаємодії; 3) узгодженість заходів за метою, місцем, часом, методами; 4) спрямованість функціонування взаємодіючих суб'єктів; 5) наявність нормативної (правової) бази взаємодії; 6) становище суб'єктів взаємодії в ієрархії системи; 7) зміст завдань, які виконуються суб'єктами взаємодії; 8) спільна діяльність [7, с.500].

Виділяють розуміння взаємодії відповідно до соціологічного, управлінського, філософського та правового підходів.

Відповідно до соціологічного підходу в основі процесу взаємодії людей як елементів соціальної системи лежать їх соціальні дії, які є базою для соціальних зв'язків та взаємодій. Такі соціальні взаємодії складаються в процесі взаємного впливу на дії та поведінку, відповідного реагування структурних компонентів соціальної системи [8, с. 56]. У межах управлінського підходу поняття “взаємодія” пов'язане з управлінськими функціями і розглядається як форма зв'язку елементів системи, за допомогою якої вони, взаємно доповнюючи один одного, створюють умови належного функціонування всієї системи у цілому [9,с.33]. Згідно філософського підходу взаємодія -це універсальна форма руху, становлення, розвитку процесу, що визначає існування й структурну організацію будь-якої матеріальної системи [10,с.135]. Згідно правового підходу взаємодія - це комплекс організаційних заходів, спрямованих на узгодженість дій різних підрозділів, служб, посадових осіб під час здійснення їх діяльності.

Поняття “взаємодія” може означати як взаємний зв'язок двох явищ, так і взаємну підтримку. З позицій юридичного тлумачення взаємодія пов'язується із взаємним зв'язком та взаємною підтримкою будь-яких сторін при розв'язанні спільних завдань, урегульованих правом, що здійснюються як однією, так й іншою стороною.

Термін “взаємодія” слід тлумачити як “погоджена діяльність різних суб'єктів системи правоохоронних органів держави для реалізації спільних дій щодо виконання завдань з досягнення загальних цілей у сфері правопорядку”. Взаємодія може здійснюватися на двох рівнях: спільної організації (планування) співпраці керівниками сторін, що взаємодіють сторін і безпосередньої реалізації (на рівні виконавців).

Взаємодія регулюється відповідним колом міжнародних-нормативних актів, які можна поділити на дві частини. Перша - це міжнародні документи щодо забезпечення демократичних прав людини і державні угоди з надання правової допомоги. Друга група безпосередньо стосується взаємодії правоохоронних органів і визначає механізм спільної боротьби зі злочинністю. Ці документи слугують правовою основою взаємодії або міжнародного співробітництва правоохоронних органів України з правоохоронними структурами інших країн [11, с. 189]. До останніх можна віднести:

1. Багатосторонні універсальні конвенції (договори, угоди), що містять загальні норми й інститути про відповідальність за міжнародні злочини та правопорушення (наприклад, Статут Міжнародного військового трибуналу 1945 року, Конвенція про незастосування строків давності до воєнних злочинців та злочинів проти людства 1968

року тощо).

2. Багатосторонні цільові конвенції (договори, угоди), що містять норми й інститути щодо відповідальності за окремі злочини (наприклад, Конвенція про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів та психотропних речовин 1988 року, Міжнародна конвенція про боротьбу із захопленням заручників 1979 року тощо).

3. Багатосторонні регіональні конвенції (договори, угоди), які мають предметний характер, тобто передбачають норми й інститути про відповідальність за окремі злочини або регулюють інші питання боротьби зі злочинністю в межах певного регіону (наприклад, Європейська конвенція про видачу правопорушників 1957 року з Додатковими протоколами до неї 1975 року і 1978 року, Конвенція Ради Європи про "відмивання", виявлення, вилучення та конфіскацію прибутків від злочинної діяльності 1990 року тощо).

4. Двосторонні відомчі договори (угоди) про надання правової допомоги у кримінальних справах, про видачу правопорушників, про боротьбу з окремими видами злочинів, інші форми взаємодії між поліцейськими відомствами декількох держав [12, с. 176].

Система співробітництва - це багатостороння діяльність усіх суб'єктів у різних її проявах - глобальному, універсальному, цільовому, державному, відомчому тощо. Взаємодія правоохоронних органів України з правоохоронними структурами СНД, інших країн світу є лише елементом цього взаємопов'язаного та взаємодоповнюючого явища. Взаємодія допомагає розв'язувати стратегічні завдання запобігання злочинності, боротьби з міжнародною злочинністю та співпраці з іншими правоохоронними формациями, перед якими визначено тотожні цілі.

Метою взаємодії є посилення протидії злочинам, попередження, розкриття та розслідування злочинів.

У міжнародному праві під міжнародно-правовими принципами розуміють керівні, загальновизнані положення, що покликані забезпечити стабільне й ефективне функціонування міжнародної системи. О. Виноградова під принципами міжнародного співробітництва розуміє правила поведінки суб'єктів міжнародних правовідносин у найважливіших питаннях міжнародного життя, закріплені в міжнародно-правових актах [4, с.3].

До основних (загальних) принципів міжнародного права, яких необхідно неухильно дотримуватися у процесі міжнародного співробітництва правоохоронних органів належать: суверенна рівність держав, невтручання у внутрішні справи; повага прав людини й основних свобод; сумлінне виконання зобов'язань з міжнародного права; незастосування сили або погрози силою; непорушність кордонів; територіальна цілісність держави [15, с.85].

Міжнародно-правова література як спеціальні принципи міжнародного співробітництва у боротьбі зі злочинністю розглядає принципи невідворотності покарання, гуманності, ефективності, швидкого реагування, захисту прав своїх громадян за кордоном.

Таким чином, на підставі зазначеного можна визначити, що:

1. Правоохоронні органи - це юрисдикційні органи, уповноважені державою виконувати в установленому законом порядку функції або завдання з охорони права, охорони правопорядку, розслідування або запобігання порушенням права, відновлення порушеного права, захист національної (державної) безпеки, підтримання правопорядку, забезпечення стану законності.

2. Взаємодія - заснована на об'єктивно існуючих між державними органами взаємних зв'язках, ініціативі та зацікавленості сторін, узгоджена діяльність, що здійснюється у формі співробітництва, взаємної допомоги і підтримки за відсутності єдиного керівництва, у процесі якої забезпечується раціональне та комплексне вирішення загальних завдань щодо зміцнення законності.

Нормативно-правові акти, що регламентують міжнародну взаємодію правоохоронних органів поділяють на дві складові. Перша - це міжнародні документи щодо забезпечення демократичних прав людини і державні угоди з надання правової

допомоги. Друга група безпосередньо стосується взаємодії правоохоронних органів і визначає механізм спільної боротьби зі злочинністю. Ці документи слугують правовою основою взаємодії або міжнародного співробітництва правоохоронних органів України з правоохоронними структурами інших країн.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: підручник / О.С. Захарова, В.С. Ковальський, С. Лукомський та ін. ; Відп. ред. В. Маляренко. - 3-тє вид., перероб. і доп. - К. : Юрінком Інтер, 2007. - 352 с. '
2. *Їжак О.* Правоохоронні органи в Україні та країнах-членах СС і НАТО : визначення основних понять / О. Їжак // *України - НАТО.* - 2009. - № 3. - С. 32-44.
3. *Маркелов Т.Л.* Взаимосвязь органов прокуратуры с общественностью в борьбе с правонарушениями / Т.Л. Маркелов // *Проблемы участия общественности в борьбе с преступностью.* - М. : МЮИ, 1978. - 100-142.
4. Новий тлумачний словник української мови : у 3 т. - К., 2003. - Т. 1. — 926 с.
5. *Пивненко В.П.* Организация взаимодействия районной (городской) прокуратуры с местными Советами народных депутатов в укреплении социалистической законности : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук / В.П. Пивненко. - М., 1989. - 24 с.
6. *Корнєва Т.В.* Взаємодія митних органів України з правоохоронними та деякими контролюючими органами / Т.В. Корнєєва // *Митна справа : Науково - аналітичний журнал з питань митної справи та зовнішньоекономічної діяльності.* - Львів, 2004. - № 3. - С. 15-19,
7. *Плішкін В.М.* Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / В.М. Плішкін; за заг. ред. Ю.Ф. Кравченка. - К. : НАВСУ, 1999. - 702 с.
8. Соціологія: підручник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. В. Г. Городяненка. - К. : Видавничий центр "Академія", 2006. - 560 с.
9. *Цимбал Г.П.* Взаємодія як умова забезпечення виявлення і розслідування податкових злочинів : Дис. канд. юрид. наук. - К., 2005. - 222 с.
10. *Философский словарь.* - М., 1975. - С. 59.
11. *Смирнов М.І.* Сутність і правова природа міжнародного співробітництва держав у сфері кримінального процесу / М.І. Смирнов // *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності.* - 2004. - № 1. - С. 187-196.
12. *Зозуля Є.В.* Міжнародне співробітництво правоохоронних органів України в боротьбі зі злочинністю / Є.В. Зозуля // *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності.* 2008 - № 3-4. - С. 173-179.
13. Інструкція про взаємодію правоохоронних органів у сфері боротьби з організованою злочинністю, затверджена Наказом Міністерства внутрішніх справ України та центрального управління Служби безпеки України 10.06.2011. № 317/235. -Режим доступу : [http : // zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0822-11.](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0822-11)
14. *Виноградова О.І.* Міжнародне співробітництво України у галузі боротьби зі злочинністю (кримінально-процесуальний) аспект : Автореф. дис. канд. юрид. наук. - Х., 2000. - 18 с.
15. *Розвадовський В.* Принципи міжнародного співробітництва правоохоронних органів України у сфері протидії транснаціональній торгівлі людьми / В. Розвадовський // *Підприємництво, господарство і право : науково-практичний господарсько-правовий.* - Київ, 2008. - № 1. - С. 83-87.