

А.В. ИЛЬЧЕНКО,
преподаватель кафедры права Сумского
государственного университета,
соискатель кафедры административного и финансового права
Национального университета биоресурсов и природопользования Украины

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБОЙ УКРАИНЫ ПО ВОПРОСАМ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

Постановка проблемы. На современном этапе развития нашей страны остаются нерешенными ряд проблем и вопросов в пограничной сфере. Существуют проблемы относительно определения понятия взаимодействия и координации в системе правоохранительных органов, обеспечивающих правопорядок на государственной границе. Возникает острая необходимость в проведении анализа по определению правовых основ взаимодействия органов внутренних дел и Государственной пограничной службы Украины по вопросам профилактики правонарушений, выявлении проблем нормативного правового регулирования взаимодействия между правоохранительными органами, возникающие в пограничной сфере и поиска путей их решения.

Анализ исследования проблемы. Изучению проблем взаимодействия правоохранительных органов в процессе противодействия преступности уделялось внимание в трудах Р. Аксенова, А.Н. Бандурки, И.И. Басецкого, А.А. Глеево, Д.В. Гребельского, В.Л. Грохольского, А.Ф. Долженкова, К.К. Ермакова, Д.Г. Заброды, М.И. Камлык, И.П. Козаченка, М.В. Корниенка, Я.Ю. Кондратьева, Ю.Ф. Кравченка, В. Плишкина, В.К. Колпакова, В.А. Малюткина, Ю.В. Наумкин, А. Туманова, В.А. Шамрая, И.Р. Шинкаренко и других.

Целью этой статьи является определение правовых основ взаимодействия органов внутренних дел и Государственной пограничной службы Украины по вопросам профилактики правонарушений. Провести анализ научных взглядов относительно определения понятий взаимодействия и координации в системе правоохранительных органов.

Изложение основного материала. За время провозглашения независимости Украины происходили позитивные изменения как в обществе, так и в государстве. Создаются условия для того, чтобы приоритетным в деятельности государства стала защита основных прав и свобод человека, его законных интересов, а также существовала возможность их реализации.

Одной из приоритетных задач Украины является защита территориальной целостности и пограничной безопасности.

Надежная охрана государственной границы напрямую зависит от оптимизации взаимодействия Государственной пограничной службы Украины и органов внутренних дел по охране государственной границы. Это объясняется тем, что названные правоохранительные органы имеют общие цели и задачи в обеспечении пограничной безопасности Украины, осуществляющие свою деятельность специфическими формами и методами, независимо друг от друга и в пределах установленной законом компетенции.

Итак, по нашему мнению результаты деятельности правоохранительных органов, обеспечивающих правопорядок на государственной границе в определенной степени зависят от налаженной между ними взаимодействия и координации их действий.

На сегодня в отечественной теории права существует ряд базовых положений и основных проблем по организации взаимодействия в сфере охраны государственной границы остающихся нерешенными или дискуссионными.

Необходимо отметить, что в административно – правовой литературе не существует единой точки зрения относительно определения таких правовых категорий, как взаимодействие и координация.

Некоторые авторы считают эти категории абсолютно тождественными, другие считают, что эти две категории не являются тождественными, а понятие «координация» охватывается понятием «взаимодействие».

В связи с этим считаем необходимым исследовать вопрос определения понятий взаимодействия и координации как вообще, так и вопросы взаимодействия и координации Государственной пограничной службы Украины и органов внутренних дел, как субъектов охраны государственной границы.

Словарь иностранных слов под редакцией А.С. Мельничука определяет координацию как согласование, приведение в соответствие, установление взаимосвязи между действиями, понятиями, движениями и т.д.¹

Составители Большого толкового словаря современного украинского языка дают два определения термина «координация»: 1) согласование, строительство в соответствии, установление взаимосвязи, контакта в деятельности людей, между действиями, понятиями и т.д. 2) согласованность движений, действий².

Обращаясь к определению этимологии термина «взаимодействие», отметим, что, по мнению составителей Большого толкового словаря современного украинского языка, взаимодействие – это взаимосвязь между предметами в действии, а также согласованное действие между «кем-то, чем-либо»³.

Составители криминалистического энциклопедического словаря определяют взаимодействие как процесс непосредственного или опосредованного воздействия объектов (субъектов) друг на друга, порождающий их взаимообусловленность и связь².

Итак, если учитывать только этимологию данных слов необходимо отметить, что существенных различий между терминами «координация» и «взаимодействие» нет. Как под координацией, так и под взаимодействием составители словарей, как правило, понимают согласования, согласование, приведение в соответствие, установление взаимосвязи между действиями, предметами, людьми, движениями и т.п.

Кроме этимологического определения, до выяснения сущности понятия «взаимодействие» неоднократно обращались ученые разных отраслей юридической науки.

В административно – правовой литературе взаимодействие традиционно понимают как любую согласованную деятельность государственных органов и общественных организаций по выполнению общих задач³ или как деятельность, согласованную между собой по целям, месту и времени, с рациональным распределением имеющихся сил и средств⁴.

Под взаимодействием в оперативно – розыскной деятельности принято понимать общую согласованную по целям, задачам, лицам, местом, временем деятельность (сотрудничество) самостоятельных в организационном аспекте субъектов оперативно - розыскной деятельности , которая осуществляется с использованием предполагаемых нормативно - правовых актов средств, принадлежащих каждой из сторон взаимодействия⁵.

По мнению А. Малюткина, взаимодействие основано на законах и подзаконных актах, согласованная по целям, времени и месту деятельность равноправных структурных подразделений и служб по совместному решению ими задач профилактики преступлений путем наиболее целесообразного сочетания методов и средств, присущих этим органам⁶. Свое видение в решении этой проблемы оказывает А.Н. Бандурка, который определяет взаимодействие как комплекс общих или согласованных по времени и месту действий нескольких оперативных подразделений по решению определенных задач в борьбе с преступностью совместными усилиями⁷. В.Т. Белоус определяет взаимодействие как одно- или многократное в течение значительного времени сочетание сил, средств, методов налоговой милиции, органов внутренних дел, Службы безопасности Украины, прокуратуры, таможенного контроля для достижения целей быстрого и полного раскрытия преступлений, изобличение виновных и обеспечение правильного применения закона с тем, чтобы каждый, кто совершил преступление,

¹ Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. - К.: Голов. ред. Укр. енцикл. АН УРСР, 1975. – С. 362. ² Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. - К. ; Ірпінь : Перун, 2004. – С. 452-453. ³ Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. - К. ; Ірпінь : Перун, 2004. – С. 85.

² Шепітько В. Ю. Криміналістика : енцикл. слов. (укр.-рос. і рос.-укр.) / Шепітько В. Ю. ; за ред. В. Я. Тація. - Х. : Право, 2001. – С. 42.

³ Звирбуль В. К. Деятельность прокуратуры по предупреждению преступности: (научные основы) / Звирбуль В. К. - М. : Юрид. лит., 1971. – С. 144.

⁴ Веремеенко И. И. Взаимодействие милиции с добровольными народными дружинами / И. И. Веремеенко, Р. Г. Аксенов. – М. : Юрид. лит., 1975. – С. 7.

⁵ Оперативно-розыскная энциклопедия / [авт. – сост. А. Ю. Шумилов]. - М.: Шумилова И. И., 2004. – С. 33.

⁶ Малюткин В.А. Организация взаимодействия подразделений органов внутренних дел в осуществлении профилактики преступлений: [лекция № 13] / Малюткин В. А.; под ред. Г. А. Аванесова. - М. : РИО МВД СССР, 1976. - С. 38.

⁷ Бандурка О.М. Оперативно-розшукова діяльність: Підручник. - Х.: НУВС, 2002. - Ч. I. - С. 139-140.

был справедливо привлечен к ответственности и наказан⁸. В.Г. Кутушев под взаимодействием понимает «... основанную на законодательных и подзаконных нормативных актах, согласованную совместную деятельность органов внутренних дел, других равноправных, административно независимых друг от друга органов и общественных организаций в интересах достижения общих целей обеспечения правопорядка»⁹.

На основании вышеупомянутого анализа можно сделать вывод, что понятие взаимодействие заключается в согласовании действий ее субъектов по целям, времени, месту проведения, исполнителями и программой, для осуществления взаимодействия необходимо наличие не менее двух субъектов, каждый из субъектов взаимодействия действует в пределах своей компетенции, но их объединяет единая цель по выполнению общих задач.

По нашему мнению взаимодействие возможно только между равноправными, административно независимыми друг от друга субъектами.

Что же касается определения понятия «координация», то ее сущность также неоднократно была предметом исследования ученых разных отраслей права.

Так, в административно - правовой литературе под координацией действий правоохранительных органов П.Н. Каркач и В. Л. Синчук понимают деятельность, согласованную целью, временем, местом, исполнителями и программами действий (мерами)¹⁰.

По мнению С. В. Якубова: координационная деятельность - это предусмотрено законом, объективно обусловлено и постоянное согласование действий правоохранительных органов с целью реализации участниками правоохранительной деятельности совместных мероприятий по наиболее актуальным направлениям противодействия преступлений и других правонарушений, которое осуществляется под организационным руководством соответствующего органа, в результате чего происходит реализация государственной политики противодействия преступности и обеспечения безопасности личности, общества и государства¹¹.

Р.Н. Зинуров определяет координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью как предусмотрено законом, объективно обусловленную, согласованную и постоянное взаимодействие с целью реализации участниками правоохранительной деятельности совместных мероприятий на актуальных направлениях противодействия преступлений и других правонарушений, которое осуществляется под организационным руководством соответствующей территориальной прокуратуры⁶.

Б.П. Курашвили определяет координацию как «управление, рассматриваемое с позиций обеспечения согласованности совместной деятельности объектов управления»¹².

По мнению В.М. Плишкин под координацией в органах внутренних дел необходимо понимать управленческую деятельность, направленную на согласование функционирования элементов системы органов внутренних дел в режиме, который обеспечивает достижение поставленных перед системой целей есть координация заключается в организации, прежде всего правовыми средствами , взаимодействия¹³.

Б. М. Лазарев считает, что координация относится к функциям управления¹⁴. По его мнению, координация может осуществляться, во-первых, в определенных пределах, во-вторых, с учетом обязательности факторов координатора без подчинения ему, в-третьих, на основании договора координированных лиц.

⁸ Білоус В. Т. Координація боротьби з економічною злочинністю : монографія / Білоус В. Т. - Ірпінь : Акад. держ. податк. служби України, 2002. - С. 159.

⁹ Кутушев В. Г. Теория и практика взаимодействия органов внутренних дел с другими государственными органами и общественностью в охране правопорядка / В. Г. Кутушев // Вопросы укрепления законности и устранения следственных ошибок в уголовном судопроизводстве : сб. труд. Академии МВД СССР. - М. : Акад. МВД СССР, 1985. - С. 64-65.

¹⁰ Каркач П.М. Координаційна функція прокуратури України : навч. посіб. / П. М. Каркач, В. Л. Синчук. - Х. : Право, 2005. - С. 15.

¹¹ Якубов С.В. Административно-правовая сфера деятельности органов прокуратуры: координация противодействия правонарушениям : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Якубов С. В. - М., 2008. - 198 с. ⁶ Зинуров Р.Н. Концептуальные основы и научно-практические проблемы координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (тенденции и закономерности) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11 / Зинуров Р. Н. - Уфа, 2003. - С. 33.

¹² Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления / Курашвили Б. П. - М. : Наука, 1987. - С. 85.

¹³ Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / Плішкін В. М. ; за ред. Ю. Ф. Кравченка. - К. : Нац. акад. внутр. справ України, 1999. - С. 154.

¹⁴ Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки / Лазарев Б. М. - М. : Юрид. лит., 1988. - С. 160.

По данным подходам, необходимая согласованность строится на субординации управленческих отношений и приоритетов действий, из нее вытекающих.

В. А. Шамрай и И. Л. Олейник координацию определяют как основанное на законе и подзаконных актах управляющее воздействие высокого уровня субъектов относительно низкого уровня, осуществляется с целью направления деятельности взаимодействующих подсистем на выполнение общих задач при самостоятельном, автономном решении¹⁵.

А.А. Глиевый называет координацию «взаимодействием по вертикали», а непосредственно взаимодействие - «взаимодействием по горизонтали»¹⁶.

На основании проведенного анализа относительно соотношения понятий «взаимодействие» и «координация», мы можем утверждать, что эти понятия не тождественны.

А.В. Загорный разницу между координацией и взаимодействием видит в том, что «координация - это управленческая деятельность по обеспечению взаимодействия, а взаимодействие - сама деятельность, согласованная в результате координации по целям, месту, времени применением сил и средств для достижения поставленных задач»¹⁷. Иначе говоря, автор считает, что координация является причиной взаимодействия, а взаимодействие является следствием координации.

Есть координация и взаимодействие связаны между собой причинно - следственными связями.

Таким образом, проведенный анализ словарных источников и специальной литературы, в которых используются категории «взаимодействие» и «координация», дает основания утверждать, что указанные понятия очень близки, но не тождественны.

Как отмечает А.Е. Лавринец взаимодействие публичных органов управления по организации пограничного контроля - это согласованные и взаимосвязанные по цели, задачам, месту, времени, способами выполнения задач совместные действия непосредственного субъекта осуществления пограничного контроля (Государственной пограничной службы Украины) и подчиненных ему структурных подразделений (департаментов), а также других публичных органов управления (таможенных, налоговых, органов внутренних дел и т.п.) , которые выполняют свои функции в отношениях субординации и координации для достижения поставленной общей цели, деятельность которых урегулирована соответствующими нормативно - правовыми актами¹⁸.

Рассматривая вопросы взаимодействия публичных органов управления по организации пограничного контроля, нужно ориентироваться на взаимодействие органов Государственной пограничной службы Украины и других публичных органов управления, которыми являются: органы таможенной службы; органы внутренних дел; органы налоговой администрации; органы Службы безопасности Украины; Вооруженные силы Украины; органы прокуратуры; общественные организации по охране государственной границы; органы сопредельных государств.

По его мнению среди особенностей взаимодействия органов внутренних дел и Государственной пограничной службы следует определить следующие:

обеспечение личной безопасности граждан, защита их прав и свобод, законных интересов при осуществлении пограничного контроля; предотвращение правонарушений и их прекращение, которые имеют место во время пересечения государственной границы в процессе осуществления пограничного контроля; охрана и обеспечение общественного порядка, а также совершения совместных действий, направленных на правовое воспитание лиц при прохождении пограничного контроля².

Формы взаимодействия ОВД и Государственной пограничной службы то они могут быть различными. А.А. Тонасийчук предлагает выделить три основные формы взаимодействия:

¹⁵ Шамрай В. Поняття і суть взаємодії, її значення / В. Шамрай, І. Олійник // Прокуратура, людина, держава. - 2004. - № 1 (31). - С. 64.

¹⁶ Глієвий А.А. Взаємодія кримінальної міліції та оперативних підрозділів державного департаменту України з питань виконання покарань у боротьбі зі злочинністю дис. ... канд. юрид. наук : 21.07.04 / Глієвий А. А. - Х., 2002. - С. 33.

¹⁷ Загорный А.В. Координация деятельности органов внутренних дел с другими государственными органами общественными организациями в предупреждении правонарушений и укреплении общественного порядка : учеб. пособие / Загорный А. В. - М. : Акад. МВД СССР, 1981. - С. 11-12.

¹⁸ Лавринец А.Є. Особливості взаємодії органів Державної прикордонної служби України та інших публічних органів управління. А.Є. Лавринець // Науковий вісник НАВС. – 2011. – № 3(76). - С. 67. ² Лавринец А.Е. Особливості взаємодії органів Державної прикордонної служби України та інших публічних органів управління. А.Е. Лавринець // Науковий вісник НАВС. – 2011. – № 3(76). - С. 67.

- 1) взаимодействие участковых инспекторов милиции с участковыми инспекторами Государственной пограничной службы;
- 2) выполнение Государственной пограничной службой поручений ОВД; 3) ведение совместных учетов¹⁹.

Итак, взаимодействием органов Государственной пограничной службы Украины и органов внутренних дел необходимо считать совершение правовых действий, направленных на предотвращение, предупреждение, выявление и пресечение правонарушений, совершаемых на государственной границе.

¹⁹ Тонасійчук О.О. Форми взаємодії правоохоронних органів щодо забезпечення прикордонного режиму. О.О. Тонасійчук // Науковий вісник КНУВС. – 2008. – № 4. - С. 114.

Ильченко, А.В. Актуальные вопросы взаимодействия органов внутренних дел и государственной службой Украины по вопросам профилактики правонарушений[Текст]/А.В.Ильченко//Право и политика.-2013.-№3.-С.180-184.