

УДК [351.74.009.11:356.13](477)

В. В. ЧУМАК,

здобувач

Харківського національного університету внутрішніх справ

ВЗАЄМОДІЯ ТА КООРДИНАЦІЯ МІЖ СУБ'ЄКТАМИ ОХОРОНИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ

З'ясовано категорії «взаємодія» та «координація» стосовно суб'єктів охорони державного кордону та визначено критерії розмежування вказаних понять.

Забезпечення захисту територіальної цілісності та прикордонної безпеки є одним із пріоритетних завдань України як незалежної держави.

Надійна охорона державного кордону безпосередньо залежить від оптимізації діяльності Державної прикордонної служби України та дільничних інспекторів міліції щодо охорони державного кордону. Це пояснюється тим, що названі правоохоронні органи мають спільні цілі та завдання в забезпеченні прикордонної безпеки України, здійснюють свою діяльність специфічними формами і методами, незалежно один від одного і в межах встановленої законом компетенції.

Відтак цілком логічно, на нашу думку, що результативність діяльності суб'єктів охорони державного кордону щодо забезпечення державної безпеки певною мірою визначається тим, як налагоджена між ними взаємодія. Відповідно успішність виконання спільних завдань безпосередньо залежить від налагодженої взаємодії та координації їх дій.

Огляд юридичної літератури дає підстави стверджувати, що теоретичні та практичні питання організації взаємодії як у цілому (організація як функція управління), так і окремих її аспектів (організація взаємодії галузевих служб і взаємодія з громадськими організаціями) неодноразово були предметом спеціальних наукових досліджень С. І. Айвазяна, О. М. Бандурки, А. А. Глієвого, С. Г. Калмикового, Б. П. Курашвілі, Б. М. Лазарева, О. А. Машкова, Н. Р. Нижника, В. М. Плішкіна, О. А. Сукатаєва, І. Л. Олійника, В. О. Шамрая, Ю. В. Харченка тощо. Проте у вітчизняній юридичній науці низка базових положень та основних проблем щодо організації взаємодії у сфері охорони державного кордону залишаються не вирішеними або дискусійними.

Так, звертає на себе увагу те, що в адміністративно-правовій літературі не існує єдиної точки зору стосовно сутності таких правових категорій, як взаємодія та координація.

Деякі автори ототожнюють ці дві категорії, виходячи зі спільного для них поняття –

узгодження. При цьому під узгодженням розуміють «...дію за значенням “узгоджувати” тобто надавати відповідність, будь-чому, єдності з чим-небудь, встановлювати відповідність, єдність між чимось» [1, с. 46]. Інші вважають, що координація – це діяльність щодо організації взаємодії, що поняття «координація» охоплює поняття «взаємодія» [2, с. 142]. Існує точка зору, відповідно до якої поняття «координація» охоплюється поняттям «взаємодія» [3, с. 33].

У зв'язку з цим поглибленого дослідження, на нашу думку, потребують питання щодо визначення як характеру взаємодії та координації взагалі, так і характеру взаємодії та координації Державної прикордонної служби України та дільничних інспекторів міліції як суб'єктів охорони державного кордону зокрема.

Досліджуючи походження та етимологічне значення поняття «координація», зазначимо, що даний термін походить від лат. *co* – спільно, *ordinatio* – погодження, узгодження, взаємодія, упорядкування.

Словник іншомовних слів за редакцією О. С. Мельничука визначає координацію як узгодження, приведення у відповідність, встановлення взаємозв'язку між діями, поняттями, рухами тощо [4, с. 362].

Укладачі Великого тлумачного словника сучасної української мови дають два визначення терміна «координація»: 1) погодження, зведення до відповідності, встановлення взаємозв'язку, контакту в діяльності людей, між діями, поняттями тощо; 2) узгодженість рухів, дій [5, с. 452–453].

Координувати, відповідно до Словника російської мови С. І. Ожегова за редакцією Н. Ю. Шведової, означає узгоджувати, встановлювати доцільні співвідношення між якими-небудь діями, явищами [6, с. 261].

Звертаючись до визначення етимології терміна «взаємодія», зазначимо, що, на думку укладачів Великого тлумачного словника сучасної української мови, взаємодія – це взаємний

зв'язок між предметами у дії, а також погоджена дія між «ким-, чим-небудь» [5, с. 85].

Укладачі криміналістичного енциклопедичного словника визначають взаємодію як процес безпосереднього або опосередкованого впливу об'єктів (суб'єктів) один на одного, що породжує їх взаємообумовленість і зв'язок [7, с. 42].

Таким чином, спираючись на вищевикладене, маємо підстави відмітити, що принципової суттєвої різниці між термінами «координація» та «взаємодія», з урахуванням тільки етимології даних слів, не існує. Як під координацією, так і під взаємодією укладачі словників, як правило, розуміють погодження, узгодження, приведення у відповідність, встановлення взаємозв'язку між діями, предметами, людьми, рухами тощо.

Однак, у довідковій літературі поняття «взаємодія» не обмежується тільки етимологією слова – огляд юридичної наукової літератури дає підстави стверджувати, що до з'ясування сутності поняття «взаємодія» неодноразово зверталися вчені різних галузей юридичної науки.

Так, у кримінальному процесі та криміналістиці під взаємодією традиційно розуміють передбачену законом, іншими підзаконними актами узгоджена діяльність різних ланок однієї або декількох організаційних систем, спрямованих на досягнення загальної мети з найменшими витратами сил, засобів і часу [8, с. 384–385].

Під взаємодією в оперативно-розшуковій діяльності прийнято розуміти спільну узгоджену за цілями, завданнями, особами, місцем, часом діяльність (співробітництво) самостійних в організаційному аспекті суб'єктів оперативно-розшукової діяльності, котра здійснюється з використанням передбачуваних нормативно-правових актів засобів, які належать кожній зі сторін взаємодії [9, с. 33].

В адміністративно-правовій літературі взаємодію традиційно розуміють як будь-яку узгоджену діяльність державних органів і громадських організацій щодо виконання спільних завдань [10, с. 144] або як діяльність, узгоджену між собою за цілями, місцем та часом, з раціональним розподілом наявних сил та засобів [11, с. 7].

В. Г. Кутушев під взаємодією розуміє «...засновану на законодавчих та підзаконних нормативних актах, узгоджену спільну діяльність органів внутрішніх справ, інших рівноправних, адміністративно незалежних один від одного органів та громадських організацій в інтересах досягнення загальних цілей забезпечення правопорядку» [12, с. 64–65].

В. Т. Білоус визначає взаємодію як одно- або багаторазове упродовж значного часу по-

єднання сил, засобів, методів податкової міліції, органів внутрішніх справ, Служби безпеки України, прокуратури, митного контролю для досягнення завдань швидкого і повного розкриття злочинів, викриття винних та забезпечення правильного застосування закону з тим, щоб кожний, хто скоїв злочин, був справедливо притягнутий до відповідальності та покараний [13, с. 159].

На думку В. О. Малюткіна, взаємодія заснована на законах та підзаконних актах, узгоджена за метою, часом та місцем діяльність рівноправних структурних підрозділів і служб щодо спільного вирішення ними завдань профілактики злочинів шляхом найбільш доцільного поєднання методів і засобів, властивих цим органам [14, с. 38].

Аналіз вищезазначених понять дає підстави констатувати: як правило, під час розкриття змісту поняття «взаємодія» науковці зазначають, що 1) взаємодія полягає в узгодженні дій її суб'єктів за цілями, часом, місцем проведення, виконавцями і програмою; 2) для взаємодії необхідна наявність не менше двох суб'єктів; 3) під час взаємодії кожен із взаємодіючих суб'єктів (систем) діє в межах наданої йому законодавцем компетенції; 4) суб'єктів взаємодії об'єднує єдина мета щодо виконання спільних завдань.

Проте, окрім вищевказаних ознак взаємодії, деякі автори відмічають і те, що взаємодія можлива тільки між рівноправними, адміністративно незалежними один від одного структурними підрозділами.

Що ж стосується визначення дефініції «координація», то її сутність також неодноразово була предметом дослідження вчених різних галузей права.

Так, в адміністративно-правовій літературі під координацією дій правоохоронних органів П. М. Каркач і В. Л. Синчук розуміють діяльність, погоджену метою, часом, місцем, виконавцями і програмами дій (заходами) [15, с. 15].

Дослідник Р. Н. Зінуров визначає координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю як передбачену законом, об'єктивно обумовлену, узгоджену і постійну взаємодію з метою реалізації учасниками правоохоронної діяльності спільних заходів на найактуальніших напрямках протидії злочинам та іншим правопорушенням, яке здійснюється під організаційним керівництвом відповідної територіальної прокуратури [16, с. 33].

Учений С. В. Якубов пропонує наступне визначення: координаційна діяльність – це передбачене законом, об'єктивно обумовлене і

постійне узгодження дій правоохоронних органів із метою реалізації учасниками правоохоронної діяльності спільних заходів з найбільш актуальних напрямків протидії злочинам та іншим правопорушенням, яке здійснюється під організаційним керівництвом відповідного органу, внаслідок чого відбувається реалізація державної політики протидії злочинності та забезпечення безпеки особи, суспільства і держави [17, с. 362].

У теорії управління координацію розглядають як одну зі складових (поряд із передбаченням, організацією, розпорядництвом і контролем) єдиної адміністративної функції. У той же час зазначається, що управління в цілому має координаційну природу і що координація характерна для будь-якої функції управління [18, с. 117].

На думку Б. М. Лазарева, координація належить до функцій управління [19, с. 160]. Він вважає, що координація може здійснюватись, по-перше, у певних межах; по-друге, з урахуванням обов'язковості факторів координатора без підпорядкування йому; по-третє, на підставі договору координованих осіб.

Б. П. Курашвілі визначає координацію як «управління, що розглядається з позицій забезпечення узгодженості спільної діяльності об'єктів управління» [20, с. 85].

Окремі автори під проблемою координації розуміють проблему об'єднань, інтеграцій зусиль об'єктів управління, що мають спільну мету [21, с. 45–46]. За даним підходом, необхідна узгодженість будується на субординації управлінських відносин і пріоритетів дій, що з неї випливають.

Існує група вчених, які координацію протиставляють субординації [22, с. 85]. Функції управління мають координаційний характер, що дозволяє узгоджувати функції компонентів систем по горизонталі.

З огляду на викладене, відмітимо, що в теорії управління, на думку деяких авторів, процес координації (узгодженість) будується на субординації управлінських відносин і пріоритетів дій, що з неї випливають, тобто має вертикальний ієрархічний характер. На думку інших, координація не є результатом делегування повноважень зверху, а навпаки, є результатом взаємного впливу на процес спільної діяльності всіх учасників, тобто координація має горизонтальну природу і модель. Крім цього, координацію розглядають і як функцію управління, і як одну зі складових єдиної адміністративної функції, і як зміст управління чи елемент управління.

Аналізуючи співвідношення понять «взаємодія» та «координація», ми погоджуємося з думкою В. М. Плішкіна, В. О. Шамрая, І. Л. Олій-

ник, А. А. Глієвого, Ю. В. Харченко та С. Г. Калмикова про те, що між поняттями «координація» та «взаємодія» існують відмінності.

Зокрема, під координацією в органах внутрішніх справ В. М. Плішкін розуміє управлінську діяльність, спрямовану на погодження функціонування елементів системи органів внутрішніх справ у режимі, який забезпечує досягнення поставлених перед системою цілей, тобто координація полягає в організації, насамперед правовими засобами, взаємодії [23, с. 154].

В. О. Шамрай та І. Л. Олійник координацію визначають як заснований на законі і підзаконних актах управлінський вплив вищого рівня суб'єктів відносно нижчого рівня, що здійснюється з метою спрямування діяльності взаємодіючих підсистем на виконання загальних завдань при самостійному, автономному вирішенні [24, с. 64].

А. А. Глієвий називає координацію «взаємодією по вертикалі», а безпосередньо взаємодію – «взаємодією по горизонталі» [3, с. 33].

Своє бачення відмінності цих понять висловлюють і Ю. В. Харченко та С. Г. Калмиков. Розмежовуючи ці категорії, автори зазначають, що координація містить у собі елементи підпорядкування взаємодіючих підрозділів координуючому центрові, який наділений владними повноваженнями, рішення якого є обов'язковими для взаємодіючих сторін. Взаємодія використовується тоді, коли однієї координації для виконання складних завдань недостатньо. Суттєвою ознакою цього є відсутність відносин влади – підпорядкування, тобто суб'єкти взаємодії рівні між собою [25, с. 71]. При координації зусиль відносини влади та підпорядкування присутні, і суб'єкт координації наділений адміністративно-владними повноваженнями щодо частин та елементів системи, які виступають у конкретній ситуації об'єктами координації.

У даному контексті, на наш погляд, необхідно відмітити, що взаємодія є процесом не стихійним, а керованим і забезпечує не тільки збереження системних якостей, їх стійкість, а й впливає на ефективність управління. У зв'язку з цим виникає необхідність у координації таких зусиль з боку управління.

На відміну від вищезазначених авторів, А. В. Загорний різницю між координацією і взаємодією вбачає у тому, що «координація – це управлінська діяльність щодо забезпечення взаємодії, а взаємодія – сама діяльність, узгоджена внаслідок координації за цілями, місцем, часом застосуванням сил та засобів для досягнення поставлених завдань» [26, с. 11–12]. Інакше кажучи, автор вважає, що координація є причиною взаємодії, а взаємодія є наслідком координації.

Тобто координація і взаємодія пов'язані між собою причинно-наслідковими зв'язками.

Враховуючи вищевикладене, ми не підтримуємо точку зору тих авторів, які вважають, що і координація, і взаємодія мають однакову мету – узгодження дій, і вважаємо, що, окрім наявності чи відсутності між суб'єктами взаємодії та координації відносин влади–підпорядкування, зазначені правові категорії необхідно також розрізняти і за цілями.

На наш погляд, метою координації є створення відповідного режиму відносин між суб'єктами, при якому виконання ними узгоджених завдань досягається з найменшими витратами сил, засобів та часу. Метою ж взаємодії є здійснення певних узгоджених дій, спрямованих на досягнення конкретного результату. Зокрема, складення комплексних планів, підготовка управлінських рішень, координаційні наради належать до координації. А здійснення спільних заходів щодо затримання злочинця, проведення комплексних заходів щодо забезпечення прикордонної безпеки є взаємодією.

Таким чином, проведений аналіз словникових джерел та спеціальної літератури, у яких використовуються категорії «взаємодія» та «ко-

ординація», дає підстави відмітити, що зазначені поняття дуже близькі, але не тотожні. А отже, знак рівності між ними ставити не можна.

Хоча як взаємодія, так і координація є узгодженням (погодженням), критеріями розрізнення понять «взаємодія між суб'єктами охорони державного кордону» та «координація між суб'єктами охорони державного кордону», на нашу думку, є:

1. Наявність чи відсутність відносин влади – підпорядкування між суб'єктами охорони державного кордону. На відміну від взаємодії, під час якої суб'єкти рівні, тобто не мають владних повноважень один стосовно одного, під час координації один із суб'єктів охорони державного кордону має право давати обов'язкові для виконання вказівки іншим учасникам.

2. Цілі координації та взаємодії. Метою координації суб'єктів охорони державного кордону є створення відповідного режиму відносин між даними суб'єктами, при якому виконання ними узгоджених завдань досягається з найменшими витратами сил, засобів та часу. Метою взаємодії суб'єктів охорони державного кордону є здійснення певних узгоджених дій, спрямованих на досягнення конкретного результату.

Список використаної літератури

1. Полищук А. Д. Взаимодействие милиции с добровольными народными дружинами в сфере охраны общественного порядка. Административно-правовой аспект : учеб. пособие / Полищук А. Д. – Киев : НИИРИО КВШ МВД СССР им. Ф. Э. Дзержинского, 1981. – 120 с.
2. Научная организация управления в аппаратах милиции / [Аксенов А. А., Золотарев В. Н., Зуйков Г. Г. и др.] ; под ред. Зуйкова Г. Г., Малкова В. Д. – М. : РИО Акад. МВД СССР, 1975. – 231 с.
3. Глісвий 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 / Глісвий А. А. – Х., 2002. – 267 с.
4. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. – К. : Голов. ред. Укр. енцикл. АН УРСР, 1975. – 386 с.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К. ; Ірпінь : Перун, 2004. – 1440 с.
6. Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов ; под ред. Н. Ю. Шведовой. – 17-е изд., испр. – М. : Рус. яз., 1985. – 797 с.
7. Шепітько В. Ю. Криміналістика : енцикл. слов. (укр.-рос. і рос.-укр.) / Шепітько В. Ю. ; за ред. В. Я. Тація. – Х. : Право, 2001. – 560 с.
8. Криміналістика : підручник / [Гірко В. М., Дудніков А. П., Журавель В. А.] ; за заг. ред. Шепітька В. Ю. – К. : Ін Юре, 2001. – 684 с.
9. Оперативно-розыскная энциклопедия / [авт.-сост. А. Ю. Шумилов]. – М. : Шумилова И. И., 2004. – 364 с.
10. Звирбуль В. К. Деятельность прокуратуры по предупреждению преступности: (научные основы) / Звирбуль В. К. – М. : Юрид. лит., 1971. – 165 с.
11. Веремеенко И. И. Взаимодействие милиции с добровольными народными дружинами / И. И. Веремеенко, Р. Г. Аксенов. – М. : Юрид. лит., 1975. – 86 с.
12. 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. 62–67.
13. Білоус В. Т. Координація боротьби з економічною злочинністю : монографія / Білоус В. Т. – Ірпінь : Акад. держ. податк. служби України, 2002. – 440 с.
14. 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. – 40 с.

15. Каркач П. М. Координаційна функція прокуратури України : навч. посіб. / П. М. Каркач, В. Л. Синчук. – Х. : Право, 2005. – 96 с.
16. 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. – 351 с.
17. 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.
18. Кунц Г. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций : в 2 т. Т. 1 / Г. Кунц, С. О’Доннел ; [пер. с англ.]. – М. : Прогресс, 1981. – 625 с.
19. Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки / Лазарев Б. М. – М. : Юрид. лит., 1988. – 280 с.
20. Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления / Курашвили Б. П. – М. : Наука, 1987. – 294 с.
21. Айвазян С. И. Правовые вопросы управления научными исследованиями / Айвазян С. И., Ведеев Ю. А., Сукатаева О. А. – М. : Наука, 1980. – 221 с.
22. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління : посібник / Н. Р. Нижник, О. А. Машков ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
23. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / Плішкін В. М. ; за ред. Ю. Ф. Кравченка. – К. : Нац. акад. внутр. справ України, 1999. – 702 с.
24. Шамрай В. Поняття і суть взаємодії, її значення / В. Шамрай, І. Олійник // Прокуратура, людина, держава. – 2004. – № 1 (31). – С. 60–67.
25. Харченко Ю. В. Взаимодействие аппаратов уголовного розыска и 7-х отделов в раскрытии краж из квартир / Ю. В. Харченко, С. Г. Калмыков // Актуальные проблемы взаимодействия оперативных аппаратов органов внутренних дел : межвуз. сб. науч. тр. – Киев : НИ и РИО КВШ МВД СССР им. Ф. Э. Дзержинского, 1988. – С. 69–74.
26. 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. – 68 с.

Надійшла до редколегії 29.05.2011

ЧУМАК В. В. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ И КООРДИНАЦИЯ МЕЖДУ СУБЪЕКТАМИ ОХРАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ

Определены категории «взаимодействие» и «координация» в отношении субъектов охраны государственной границы и предложены критерии разграничения указанных понятий.

CHUMAK V. INTERACTION AND COORDINATION BETWEEN SUBJECTS OF PROTECTION STATE FRONTIER

The categories «interaction» and «coordination» in relation to subjects of state frontier protection are determined and criteria of their differentiation are proposed.