

УДК 351.755(477)

О. Ю. Процких

**ВЗАЄМОДІЯ МІЛІЦІЇ З ІНШИМИ ПІДРОЗДІЛАМИ ОРГАНІВ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ, ДЕРЖАВНИМИ ОРГАНАМИ
ТА ГРОМАДСЬКІСТЮ ЩОДО ВСТАНОВЛЕННЯ ОСОБИ ЯК НАПРЯМОК
ЇЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Викладено напрямки вдосконалення взаємодії в адміністративній діяльності міліції, що обумовлюють створення більш досконалих форм правового регулювання для забезпечення ефективності її діяльності щодо встановлення особи.

Актуальним залишається питання взаємодії міліції з іншими підрозділами ОВС, державними органами та громадськістю щодо встановлення особи. Існуючі розрізнені нормативні акти та відомчі положення, що визначають окремі напрями спільної роботи у протидії порушенням законодавства в діяльності міліції, не мають позитивної системної дії, що негативно впливає на ефективність функціонування правоохоронної системи. Постає проблема вдосконалення законодавства у сфері адміністративної діяльності міліції щодо встановлення особи, оскільки в чинній нормативно-правовій базі, що регламентує взаємовідносини державних та не державних органів і міліції, існують суттєві розбіжності у нормах загальних і спеціальних правових актів, а також невідповідність окремих положень підзаконних актів законодавчим. Тому саме оптимізація механізму правового регулювання щодо встановлення особи сприятиме ефективній взаємодії міліції з різноманітними органами, що дозволить підвищити результативність правоохоронної діяльності в цілому.

В юридичній науці такому важливому аспекту, як взаємодія, присвячено багато наукових досліджень. Цей феномен висвітлювали у своїх працях О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, С. Т. Гончарук, Є. В. Додін, О. В. Джафарова, С. В. Ківалов, І. Б. Коліушко, А. М. Колодій, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, В. М. Плішкін, О. Ю. Салманова, В. П. Тимошук, М. М. Тищенко та інші.

Метою статті є апробація результатів дослідження, що полягає у визначенні організаційно-правових засад взаємодії

міліції з іншими підрозділами ОВС, державними органами та громадськістю щодо встановлення особи, а також формулювання пропозицій, спрямованих на їх оптимізацію.

Наукове дослідження правової природи адміністративної діяльності міліції щодо встановлення особи неможливе без глибокого та всебічного аналізу специфіки взаємовідносин органів, що забезпечують таку діяльність чи сприяють їй. Та оскільки відносини між державою в цілому та її складовими частинами (інститутами), як правило, опосередковуються юридично значущими діями певних суб'єктів, необхідно також дослідити і особливості взаємозв'язку правових статусів цих суб'єктів. У всіх галузях права поняття суб'єкта завжди пов'язане з наявністю правовідносин, в яких відповідні суб'єкти виступають сторонами, тобто носіями певних прав та обов'язків.

Одним із чинників, який впливає на ефективність діяльності міліції під час встановлення особи, є організація співробітництва, взаємодії та координації діяльності різних підрозділів органів внутрішніх справ, державних органів та міліції. Така взаємодія, незважаючи на різноманітність правових підстав, форм і методів їх діяльності, обумовлюється покладеними на них завданнями: як адміністративної діяльності, так і боротьби зі злочинністю. Успішна робота кожного державного органу є необхідною передумовою ефективного виконання завдань іншими ланками цієї системи, що повинні взаємодіяти на всіх етапах адміністративної діяльності.

Характер взаємодії усіх ланок загалом, а також кожної з них має свою специфіку. Сама специфіка обумовлюється загальним рівнем економічного і політичного розвитку суспільства, особливостями покладених на них завдань, місцем і роллю органу в адміністративній структурі, їх правовою регламентацією і умовами діяльності.

Етимологічне дослідження терміна «взаємодія» ускладнюється тим, що в довідковій літературі воно визначається через слово «погодженість» [1, с. 85]. Більш того, у словниках іншомовних слів термін «взаємодія» визначається як синонім терміна «координація».

Загалом термін «взаємодія» можна кваліфікувати як взаємний зв'язок між предметами в дії, а також погоджена дія між ким-, чим-небудь [2, с. 188].

Зокрема, В. К. Колпаков викладає думку, що поняття «взаємодія» – це феномен, для якого у філософському контексті характерна наявність фактичних, дієвих і відносно стійких зв'язків, котрі дозволяють об'єктам впливати один на одного, а також наявність самого впливу, результатом якого є взаємна зміна об'єктів [3, с. 7].

У юридичній літературі до визначення поняття «взаємодія» застосовують різні підходи. Проте в частині застосування цього соціального феномена при виконанні правоохоронними органами функцій по забезпеченню громадського порядку поняття «взаємодія» передбачає наявність спільної мети, використання сил і засобів, які є в розпорядженні сторін, узгодженість дій тощо. Саме взаємодія забезпечує ефективність роботи управлінського апарату, найбільш доцільне використання його сил і засобів. О. А. Максуров зазначає, що «підвищення ефективності діяльності державного апарату може бути досягнуто, перш за все, за рахунок прихованих, внутрішніх резервів системи, зокрема, за рахунок упорядкування діяльності відповідних державних органів через науково обґрунтований взаємозв'язок і забезпечення їх взаємодії» [4, с. 3] (переклад наш. – О. П.).

Незважаючи на те, що взаємодія є ознакою, притаманною усім різновидам правоохоронної діяльності як оперативно-розшукова та кримінально-процесуальна, за своєю суттю вона має управлінський характер і відображає зовнішньосистемні та внутрішньосистемні зв'язки учасників спільної діяльності, конкретизуючись залежно від способу виконання поставлених перед ними завдань.

Досліджуючи природу поняття «взаємодія в органах внутрішніх справ», В. М. Плішкін виділив позитивну та негативну взаємодії, пояснюючи, що під позитивною взаємодією слід розуміти такий режим зв'язків між елементами системи органів внутрішніх справ, який забезпечує погоджене функціонування з метою розв'язання спільних завдань; а під негативною – спрямованість функціонування цих елементів на досягнення протилежних цілей (дії кожного суб'єкта спрямовані на те, аби перешкодити розвитку іншого) [5, с. 503]. Очевидно, така наукова позиція В. М. Плішкіна формувалася з традиційного соціологічного поділу феномена «взаємодія» на дві групи:

1. Співробітництво. Воно передбачає такі дії, які сприяють організації спільної діяльності, забезпечують її успішність, узгодженість, ефективність. Цей вид взаємодії позначають також поняттями «кооперація», «згода», «пристосування», «асоціація».

2. Суперництво. Цю групу феноменів утворюють дії, які певною мірою розхитують спільну діяльність, створюють перепони на шляху до порозуміння. Їх позначають також поняттями «конкуренція», «конфлікт», «опозиція», «дисоціація». Ця класифікація в основі має дихотомічний поділ видів взаємодій.

Досліджуючи взаємодію підрозділів міліції, на наш погляд, треба припустити, що в цьому контексті поняття «взаємодія» має соціологічну природу:

1. Частина учасників взаємодії міліції та населення керується прагматичними, егоцентричними мотивами (згідно з теорією обміну). Врахування таких мотивів особливо важливе для нашої держави у зв'язку з переходом України до ринкових відносин і диференціацією суспільства.

2. Інша частина суб'єктів взаємодії (зокрема і працівники міліції) керується цілерациональними мотивами, тобто визнає досягнення мети за будь-яку ціну.

3. В Україні триває процес закріплення ціннісно-раціональної взаємодії, за якої підтримання громадського порядку, надання допомоги тим, хто поряд, стає цінністю для всіх громадян і працівників міліції.

4. Теорії колективного обміну та раціонального вибору пояснюють, чому під час запровадження певних програм формуються стійкі групи активних учасників і людей, які не беруть участі в програмах, але користуються їхніми результатами [6, с. 239–255].

Визначаючи взаємодію як форму зв'язків елементів системи, за допомогою якої вони, взаємодоповнюючи один одного, створюють умови для успішного функціонування системи в цілому [5], можна також виділити внутрішню та зовнішню взаємодію.

Форми взаємодії підрозділів міліції не вичерпуються лише наведеними вище. Напрями і форми взаємодії не є постійними, вони змінюються, удосконалюються під впливом динамічних змін у соціально-економічній, політичній, духовній та інших сферах життя суспільства. Беззаперечне лише те, що досягнення мети в адміністративній діяльності міліції по встановленню особи неможливе без найтіснішої взаємодії установ і органів виконання покарань з іншими інститутами держави і суспільства в цілому.

Отже, взаємодія є доволі широким поняттям, що по-різному трактується залежно від сфери застосування. Цей термін для характеристики відносин міліції передбачає спільну мету, а також погоджену діяльність суб'єктів взаємодії.

МВС України було видано низку нормативних актів, що регулюють основні питання взаємодії підрозділів міліції громадської безпеки та інших підрозділів органів внутрішніх справ під час охорони громадського порядку. Особливо слід виділити наступні:

– наказ МВС України від 24 вересня 2010 р. № 456 «Про затвердження Положення про основи організації розкриття злочинів органами внутрішніх справ України» [7];

– наказ МВС України від 27 березня 2009 р. № 111 «Про затвердження Інструкції з питань діяльності підрозділів дорожньо-патрульної служби Державтоінспекції МВС» [8];

- наказ МВС України від 18 серпня 2004 р. № 926 «Про затвердження Інструкції з організації роботи органів внутрішніх справ України щодо протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів»;

- спільний наказ Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту та Міністерства внутрішніх справ України від 7 вересня 2009 р. № 3131/386 «Про затвердження Інструкції щодо порядку взаємодії управлінь (відділів) у справах сім'ї, молоді та спорту, служб у справах дітей, центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді та відповідних підрозділів органів внутрішніх справ з питань здійснення заходів з попередження насильства в сім'ї» [9];

- спільний наказ Міністерства внутрішніх справ України та Державного комітету у справах охорони державного кордону України від 29 липня 2002 р. № 723/435 «Про затвердження Інструкції про порядок функціонування в органах внутрішніх справ та органах охорони державного кордону України обліку осіб, затриманих за порушення законодавства України про державний кордон та про правовий статус іноземців» [10].

Як видно з аналізу, зазначені нормативні акти визначають загальні форми, методи й тактичні прийоми взаємодії різних структурних підрозділів органів внутрішніх справ у процесі розкриття та розслідування злочинів. Однак у цих актах не деталізується особливості взаємодії під час проведення діяльності по встановленню особи. Отже, в результаті проведеного аналізу національного законодавства та підзаконних актів можна зробити висновок про певну недосконалість правових актів взаємодії органів і підрозділів внутрішніх справ. У відомчих нормативних актах, що регламентують діяльність конкретних підрозділів, не відображено комплексного характеру взаємодії з метою встановлення особи.

Тому вважаємо за потрібне наголосити на необхідності чіткого нормативного регулювання взаємодії служб та підрозділів міліції під час виконання ними завдань і функцій щодо встановлення особи. У відомчих нормативних документах (у відповідних випадках вони повинні мати обмежений режим доступу) повинно бути чітко визначено та закріплено інструктивну інформацію щодо пошуку та використання даних про осіб як фізичних, так і юридичних.

У зв'язку з цим необхідно розробити Інструкцію про організацію взаємодії підрозділів міліції з іншими підрозділами органів внутрішніх справ, державними органами та громадськістю, в якій слід закріпити мету й завдання такої взаємодії, принципи взаємодії, напрямки взаємодії за окремими видами пошукової інформації про особу, а саме: фізичні та юридичні особи,

їхні ідентифікаційні ознаки; суб'єкти та керівники органів взаємодії; особливості взаємного інформування; канали передачі інформації; особливості використання спеціальних засобів та сил, що є у підрозділах; терміни та способи перевірки результативності взаємодії.

З урахуванням положень національного законодавства внутрішня взаємодія підрозділів міліції щодо встановлення особи повинна реалізовуватися за наступними напрямками: удосконалення правової бази у сфері встановлення особи; удосконалення діяльності міліції щодо дотримання балансу в реалізації державної політики у сфері захисту прав особи, розкриття вчинених правопорушень та попередження правопорушень, взаємний обмін інформацією про осіб. Слід зазначити, що такі напрямки внутрішньої взаємодії міліції можуть змінюватися й доповнюватися.

Будь-яка взаємодія, внутрішня чи зовнішня, характеризується обов'язковою ознакою – вищим рівнем мети. Вищий рівень мети – це, власне, завдання міліції (у випадку нашого дослідження такою метою є повний та достовірний результат адміністративної діяльності по встановленню особи). Її досягнення означає, що повністю дотримуються права і свободи тих суб'єктів правовідносин, особи яких встановлюються під час адміністративної діяльності міліції, а також забезпечується охорона прав цих суб'єктів від будь-яких протиправних посягань. Таким чином, мету взаємодії вищого рівня можна визначити як зміцнення законності та правопорядку.

Метою взаємодії більш низького рівня можуть виступати:

– збір відомостей про особу (мається на увазі збір не всіх відомостей, а тільки тих, які дають можливість виділити цю особу з невизначеного кола осіб);

– аналіз зібраної інформації та її узагальнення.

Третьою важливою умовою здійснення взаємодії є узгодженість дій всіх її суб'єктів у часі. Наприклад, якщо інформація про особу надходить від суб'єкта взаємодії тоді, коли така особа встановлена іншими засобами (швидко надійшла відповідь від оператора інформаційно-аналітичної системи, а відповідь за запитом в картотеку надійшла із запізненням), то така «взаємодія» навряд чи буде ефективною. Тому кожен із суб'єктів повинен чітко розуміти відведену йому у взаємодії роль і своєчасно включатися в діяльність іншого суб'єкта.

Зі сказаного вище може скластися враження, що взаємодія – явище періодичне і до нього вдаються в міру необхідності. Однак це не так. Взаємодія – це дуже складний, динамічний і безперервний процес. Разом з тим, для того, щоб краще вивчити будь-яке явище або предмет, всебічно зрозуміти його

сутність, зручніше розглянути його в статичі. Для кращого розуміння процесу взаємодії, на наш погляд, доцільніше розглянути його спочатку як явище, а розкривши основні його положення, розглянути динаміку цього процесу. Тому, повертаючись до часових параметрів цього процесу, необхідно відзначити, що узгодженість дій у часі передбачає активність всіх його суб'єктів, а не тільки організатора. Кожен із суб'єктів, усвідомлюючи свою роль у цьому процесі і виявляючи розумну ініціативу, своєчасно здійснює необхідні дії.

Процес взаємодії, як уже зазначалося вище, складний, багатогранний і безперервний. Він охоплює собою майже всі сфери адміністративної діяльності, проте в діяльності саме по встановленню особи взаємодії не завжди приділяється належна увага. Будь-яка посадова особа міліції так чи інакше взаємодіє як і з іншими правоохоронними органами, так і з органами державного управління в цілому, тому налагодження тісніших зв'язків між зазначеними суб'єктами може надати значну допомогу в становленні процесу їх взаємодії. Правильне розуміння духу товариства, усвідомлення виконання спільної справи, взаємовиручка (у правильному розумінні цього слова) можуть значно підвищити ефективність роботи всіх вищевказаних органів, заощадити час і ресурси, котрі можна ефективно використовувати на інших напрямках діяльності міліції та суб'єктів взаємодії.

Виходячи з того, що взаємодія повинна забезпечувати комплексне використання сил і засобів даної соціальної системи, об'єктом організації взаємодії є фактичний стан комплексного використання сил і засобів. Компонентами об'єкта організації взаємодії цих підсистем виступає ступінь узгодженості елементів системи, ступінь організаційно-правових відносин між ними, ступінь ефективності методів і форм здійснення взаємодії.

Крім перерахованих вище умов, необхідно враховувати ряд важливих вимог, що ставляться до взаємодії і відображають сутність встановлених у зв'язку з цим організаційно-правових відносин. Перелічимо їх.

По-перше, взаємодія має будуватися на основі суворого дотримання вимог законності, тобто здійснюватися відповідно до приписів законів і підзаконних нормативних актів, що регулюють як спільну діяльність, так і порядок функціонування кожного органу окремо.

По-друге, вона не повинна призводити до злиття чи дублювання діяльності міліції та інших суб'єктів взаємодії, тобто повинна здійснюватися в умовах чіткого розмежування компетенції взаємодіючих органів та інститутів. Необхідність такого розмежування обумовлена виконанням завдання забезпечення

об'єктивності та обґрунтованості вжитих заходів. Практика показує, що злиття функцій суб'єктів взаємодії призводить до серйозних порушень законності.

Чітке визначення сутності розмежування прав і обов'язків суб'єктів взаємодії, її форм не тільки підвищить якість останньої, але й дозволить уникнути зайвих суперечок про сутність цього процесу.

Як вже зазначалося, взаємодія має здійснюватися відповідно до приписів законів і підзаконних нормативних актів, що регулюють як спільну діяльність, так і порядок функціонування кожного органу, що залучений до діяльності по встановленню особи, окремо. Виходячи з цього положення, можна зробити висновок, що правову основу взаємодії становлять: Конституція України, Закон України «Про міліцію», накази Міністерства внутрішніх справ, а також інші нормативно-правові акти, що регулюють цю сферу діяльності. Проте складність цього питання полягає в тому, що ця регламентація як така законодавчо не закріплена, а там, де йдеться про взаємодію, часто використовуються її синоніми – терміни «співпраця», «координація».

Говорячи про правову регламентацію взаємодії, необхідно відзначити і роль планування в її здійсненні. У планах роботи міліції формулюються основні завдання на певний період, точно визначаються головні ланки роботи і всі заходи організаційного забезпечення запланованих заходів, у тому числі і взаємодії, починаючи із взаємодії всіх підрозділів міліції між собою, взаємодії з іншими службами внутрішніх справ, правоохоронними органами, що не входять до системи ОВС, а також з іншими, недержавними суб'єктами взаємодії. При плануванні взаємодії посадова особа міліції повинна враховувати ряд важливих факторів і, перш за все, в якого суб'єкта взаємодії знаходиться найдостовірніша інформація про особу, що дозволяє чітко виділити її з кола інших осіб та ідентифікувати.

Таким чином, зі сказаного випливає, що взаємодія – це взаємопов'язана, узгоджена за місцем та часом діяльність кількох її суб'єктів, спрямована на виконання спільного завдання зі зміцнення законності і правопорядку та боротьби зі злочинністю. У кожному виді діяльності правоохоронних органів, що застосовує взаємодію, остання має своє унікальне визначення. Часом такі визначення значною мірою відрізняються один від одного, що обумовлено конкретними цілями та методиками, що проводилися авторами їх досліджень. Проте наявні відмінності, як правило, стосуються лише окремих сторін розглянутого поняття і не зачіпають його сутності. Відрізняючись в деталях, пропонувані різними авторами визначення зводяться до розуміння взаємодії як спільної, узгодженої за цілями (завданням),

за місцем і часом діяльності працівників різних органів, можливості комплексного використання цими органами всіх наданих їм ресурсів в інтересах усіх учасників взаємодії. Взаємодія являє собою узгоджену діяльність міліції, прокуратури, органів юстиції та судів між собою, а також з іншими державними та громадськими органами та організаціями в боротьбі зі злочинністю та іншими правопорушеннями. Взаємодія здійснюється тільки у вирішенні спільних завдань правоохоронних органів. У разі здійснення специфічних завдань, зокрема таких, як нагляд за виконанням законів органами дізнання та попереднього слідства, розгляд судом конкретних кримінальних справ, взаємодія неможлива, оскільки втручання в компетенцію інших органів неприпустиме. Взаємодія органів внутрішніх справ, прокуратури, юстиції та судів полягає в узгодженості їх дій, спрямованих на зміцнення законності і правопорядку, попередження та викоренення злочинів, виховання посадових осіб і громадян у дусі сумлінного виконання своїх конституційних обов'язків і поваги до законів, що здійснюються в межах компетенції цих органів способами і методами, властивими кожному з них.

Отже, узагальнивши всі можливі значення поняття «взаємодія» та їх особливості, можна зробити висновок, що під взаємодією в адміністративній діяльності міліції щодо встановлення особи пропонується розуміти основу на Конституції України, законах і підзаконних нормативно-правових актах спільну, попередньо узгоджену за часом і місцем діяльність підрозділів міліції по встановленню особи, під час якої вони вступають у правовідносини з іншими суб'єктами суспільних відносин, що сприяють наданню інформації про особу з метою її встановлення, шляхом найбільш доцільного поєднання та використання відповідно до їх компетенції сил, засобів і методів.

Список літератури: 1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2002. – 1440 с. 2. Новий тлумачний словник української мови : у 3 т. / [уклад.: В. Яременко, О. Сліпушко]. – 2-ге вид., випр. – К. : Аконті, 2001. – Т. 1. – 928 с. 3. Колпаков В. К. Взаимодействие милиции и общественности в сфере правопорядка : учеб. пособие / В. К. Колпаков. – К. : Укр. акад. внутр. дел, 1993. – 80 с. 4. Максуров А. А. Координационная деятельность в правовой системе общества : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений» / А. А. Максуров. – Ярославль, 2001. – 19 с. 5. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / В. М. Плішкін ; за ред. Ю. Ф. Кравченка. – К. : Нац. акад. внутр. справ України, 1999. – 702 с. 6. Взаимодействие милиции и населения : к итогам харьковского эксперимента : науч.-практ. пособие / [А. М. Бандурка, А. Бек, М. В. Голованов и др.]. – Х. : Изд-во Нац. ун-та внутр. дел, 2003. – 288 с. 7. Про затвердження Положення про основи організації

розкриття злочинів органами внутрішніх справ України : наказ МВС України від 24 верес. 2010 р. № 456 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0105-11>. – На зміну наказу МВС України від 30.04.2004 № 458. **8.** Про затвердження Інструкції з питань діяльності підрозділів дорожньо-патрульної служби Державтоінспекції МВС : наказ МВС України від 27 берез. 2009 р. № 111 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=z0576-09>. **9.** Про затвердження Інструкції щодо порядку взаємодії управлінь (відділів) у справах сім'ї, молоді та спорту, служб у справах дітей, центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді та відповідних підрозділів органів внутрішніх справ з питань здійснення заходів з попередження насильства в сім'ї : наказ М-ва України у справах сім'ї, молоді та спорту та МВС України від 7 верес. 2009 р. № 3131/386 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0917-09>. **10.** Про затвердження Інструкції про порядок функціонування в органах внутрішніх справ та органах охорони державного кордону України обліку осіб, затриманих за порушення законодавства України про державний кордон та про правовий статус іноземців : наказ МВС України та Держ. комітету у справах охорони держ. кордону України від 29 лип. 2002 р. № 723/435 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0819-02>.

Надійшла до редколегії 11.07.2011

Изложены направления усовершенствования взаимодействия в административной деятельности милиции, которые обуславливают создание более совершенных форм правового регулирования для обеспечения эффективности её деятельности по установлению личности.

Directions of improvement of interaction in administrative activity of militia which cause creation more perfect forms of legal regulation for maintenance of efficiency of its activity on an identification of person are stated.