

УДК 342.951:35.088 (477)

ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ СЛУЖБОВО-БОЙОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СИЛ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ

Талалай Д. В., Борисенко Г. О.

Одеський державний університет внутрішніх справ, м. Одеса, Україна

Встановлені нормативно-правові засади взаємодії суб'єктів службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку, схарактеризовані її тактичні особливості. За результатами проведеного аналізу запропоновані шляхи підвищення ефективності механізму взаємодії військових формувань і правоохоронних органів у разі ускладнення оперативної обстановки.

Ключові слова: взаємодія, сили охорони правопорядку, службово-бойова діяльність, співробітництво.

Будь-яка система чи підсистема являє собою сукупність визначених елементів, між якими існують функціональні відносини. Елементи системи управління суб'єктами службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку в особливих умовах перебувають у різних функціональних відносинах, до числа яких обов'язково входять відносини взаємодії. Вони передбачають поєднання зусиль різних органів, установ, підрозділів, служб, військових частин і з'єднань, громадських організацій та населення для виконання службово-бойових завдань, що виникають у надзвичайних ситуаціях певної генези, і є об'єктивною необхідністю.

В літературі з управління загалом, у тому числі й з управління силами охорони правопорядку, комплексно проблема координації та взаємодії розроблена ще недостатньо. На думку одних авторів, взаємодія та координація – це слова-синоніми, що означають погодженість; на думку інших, взаємодія – це більш широке поняття, ніж координація; треті вважають навпаки, що більш широким поняттям є координація; четверті розглядають координацію як організацію взаємодії.

Взаємодія є одним із найважливіших принципів науки управління, а також спеціальної тактики. У роботах, присвячених теорії і практиці взаємодії у сфері охорони правопорядку, термін «взаємодія» зазвичай розглядається як узгодження зусиль за метою, місцем, часом, напрямком дій та ін. Таке тлумачення повністю запозичене з військової науки й застосовне до галузі спеціальної тактики, але не охоплює всієї сукупності відносин взаємодії, які виникають між різними елементами системи управління в разі ускладнення оперативної обстановки.

Загальнотеоретичною основою для розгляду проблеми є наукові праці С.А. Буткевича, О.Ф. Долженкова, Ю.В. Дубка, І.О. Кириченка, О.В. Копана, М.В. Корнієнка, В.В. Крутова, С.О. Кузніченка, В.А. Лаптія, В.І. Олефіра, А.М. Подоляки, М.Б. Саакяна, О.М. Шмакова та ін. Як встановлено, у працях названих дослідників з'ясовано лише окремі аспекти взаємодії суб'єктів службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку або ж схарактеризовано їх принагідно в перебігу вивчення більш загальних чи суміжних суспільних відносин.

Метою статті є з'ясування особливостей взаємодії суб'єктів службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку, в також вироблення пропозицій щодо вдосконалення механізму їх співробітництва.

Ю.В. Дубко акцентує, що проведення спеціальних операцій (дій, заходів) сил охорони правопорядку підпорядковується об'єктивним законам збройної боротьби. І в цьому випадку взаємодія являє собою узгоджені за завданнями (об'єктами), напрямками, рубежами (районами) і часом дії органів і підрозділів внутрішніх справ, частин і з'єднань внутрішніх військ, вищих навчальних закладів МВС України, а в ряді випадків і інших військових формувань і правоохоронних органів в інтересах досягнення спільної мети спеціальних операцій (дій, заходів). Взаємодія найбільш повно відбиває сутність спеціальних операцій, успіху в яких можна досягти лише об'єднаними зусиллями всіх сил і засобів [1, с. 626–628].

Однак, спільні цілі заходів сил охорони правопорядку в особливих умовах не зводяться лише до бойових дій. Більш того, перед ними ставиться завдання за можливості не допустити такого розвитку подій, який би призвів до необхідності проведення спеціальних бойових дій. У зв'язку з цим, відносини взаємодії між різними суб'єктами можуть включати в себе раціональний розподіл завдань відповідно до специфіки діяльності цих суб'єктів, обмін оперативною та розвідувальною інформацією між ними, координацію зусиль непідпорядкованих один одному підрозділів та ін. У цьому випадку всі дії спрямовуються на досягнення спільних цілей, але не обов'язково узгоджуються за напрямками, рубежами тощо.

На думку В.М. Плішкіна, питання вироблення чітких понять взаємодії і координації у правоохоронних органах і військових формуваннях має не лише теоретичне, але й суто практичне значення, оскільки проблема взаємодії є загальною, і від того, який зміст вкладено в це поняття, буде залежати розгляд питань про його нормативне регулювання, практичні рекомендації щодо вдосконалення взаємодії і координації та ін. [2, с. 498].

У тлумачному словнику В. Даля цих слів взагалі немає [3]. Сучасні ж словники не дають вичерпного розуміння вказаних вище термінів, тому що пояснюють ці поняття через однакове третє – погодженість. Автори, які вважають, що взаємодія є більш загальним поняттям, ніж координація, базують свій погляд на філософському визначенні, яке означає взаємний зв'язок і взаємну обумовленість предметів, явищ [4, с. 144–145]. Отже, при аналізі сутності та виробленні оптимального поняття взаємодії в діяльності сил охорони правопорядку треба йти із загального до часткового, тобто із філософського поняття взаємодії до його інтерпретації у сфері діяльності цих правоохоронних органів і військових формувань [5, с. 195].

Крім наведених термінів, у нормативних актах військових формувань і правоохоронних органів неодноразово вживається термін «сприяння», який безпосередньо стосується службово-бойової діяльності органів, підрозділів та установ Служби безпеки України й Управління державної охорони України, їх взаємодії з іншими силами охорони правопорядку. Підкреслимо, що цей термін використовується винятково щодо діяльності структурних підрозділів цих правоохоронних органів спеціального призначення.

Тлумачні словники визначають «сприяння» як спільну дію, співучасть або допомогу, підтримку в чомусь; дійова участь у чийхось справах з метою полегшення; допомога, підтримка якоїсь діяльності [6, с. 52]. Саме тому вважаємо, що вживання

терміну «сприяння» в нормативно-правових актах правоохоронних та інших державних органів є некоректним у силу його неконкретності та розмитості.

Отже, «взаємодія» як військовий термін є категорією спеціальної тактики, але як категорія науки службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку поняття «взаємодія» значно ширше. Воно включає в себе як оперативно-тактичну взаємодію підрозділів, так і весь комплекс спільних або узгоджених дій кількох суб'єктів, спрямованих до спільної мети.

Як підкреслює М.В. Корнієнко, нині досить проблемними залишаються питання обміну інформацією із взаємодіючими органами під час проведення відповідних дій (заходів). Також спостерігається відсутність узгодженості щодо спільних дій (кожний правоохоронний орган ставить перед собою окремі завдання, унаслідок чого зникає чітка мета щодо проведення операції), а наслідком такої взаємодії є неузгодженість часу, місця висунення і збору груп бойового порядку, невизначеність початку й порядку проведення спеціальної операції [7, с. 11].

Ми поділяємо висновки В.І. Петрова, який вважає, що мета взаємодії полягає в: єдиному розумінні завдань усіма уповноваженими суб'єктами при їх спільних діях; досягненні найбільш раціонального й ефективного використання можливостей взаємодіючих структур; забезпеченні узгодженості в діях різнорідних, різної відомчої приналежності військ та органів (сил); уточненні заходів щодо їх забезпечення [8, с. 30]. Іншими словами, метою взаємодії є забезпечення ефективного виконання спільних службово-бойових завдань з найменшими затратами сил і засобів.

На слухну думку Т.М. Єсетова, взаємодія – це не ізольоване явище, а одна зі сторін багатогранного процесу в цілому, основна частина застосування військ, різнорідних і різновідомчих сил і засобів у різних формах службово-бойової діяльності. Вона організується та здійснюється, передусім, в інтересах тих сил і засобів, що діють на найважливіших напрямках і виконують нагальні завдання в інтересах забезпечення національної безпеки держави [9, с. 8].

Отже, одним із важливих елементів для успішного вирішення непередбачених завдань при проведенні спеціальних дій чи заходів сил охорони правопорядку в особливих умовах є взаємодія, що базується на узгоджених спільних діях залучених сил для досягнення мети операції. Взаємодія організується та здійснюється між силами, що беруть участь в операції, за завданнями, напрямами, прийомами, способами, місцем і часом дій. При цьому вона забезпечується протягом всього періоду виконання завдань між усіма підпорядкованими й непідпорядкованими силами, задіяними у спеціальних операціях (діях, заходах).

Таким чином, одним із вихідних питань у процесі організації та здійснення службово-бойової діяльності силами охорони правопорядку є взаємодія, яка у загальному вигляді відображає взаємну обумовленість і процеси впливу відповідних об'єктів один на одного. Загалом же є визначеним видом діяльності відповідних суб'єктів, співробітництвом для досягнення єдиної, спільної мети. Взаємодія у процесі здійснення такої діяльності полягає передусім у тому, що вона дає змогу комплексно, оперативно та ефективно використовувати наявні сили, засоби й можливості різних відомств, органів, служб і підрозділів з урахуванням їх специфіки та компетенції. Належна їй організація забезпечує успішне виконання завдань, визначених чинним законодавством, певним колом відповідних суб'єктів.

Вважаємо, що основою для організації та здійснення взаємодії є: єдине розуміння задуму; єдине розуміння змісту завдань і шляхів їх виконання; спільне розроблення основоположних документів і своєчасний контроль за виконанням їх вимог.

Наприклад, відповідно до ч. 2 ст. 10 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб», МВС України, спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах охорони державного кордону України, інші центральні органи виконавчої влади України, Служба безпеки України в межах своєї компетенції та у взаємодії з Управлінням державної охорони України беруть участь у здійсненні державної охорони [10]. Крім цього, у ст. 14 указанного Закону закріплено, що Управління державної охорони України взаємодіє з іншими органами державної влади України, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, які сприяють виконанню покладених на нього завдань. У свою чергу, громадяни та їх об'єднання сприяють діяльності Управління державної охорони України на добровільних засадах. Водночас Управління державної охорони України для здійснення покладених на нього завдань може взаємодіяти з органами безпеки іноземних держав відповідно до міжнародних договорів України [10].

Відповідно до ст. 8 Закону України «Про Службу безпеки України», Служба безпеки України взаємодіє з державними органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, які сприяють виконанню покладених на неї завдань. У свою чергу, громадяни України та їх об'єднання, інші особи сприяють законній діяльності Служби безпеки України на добровільних засадах [11]. Для вирішення покладених завдань Служба безпеки України може встановлювати контакти з органами безпеки іноземних держав і взаємодіяти з ними на підставі норм міжнародного права, відповідних договорів та угод (ст. 16).

Водночас у ст. 17 цього Закону закріплено, що Служба безпеки України взаємодіє з Управлінням охорони вищих посадових осіб України, правоохоронними та митними органами України у порядку і на засадах, визначених законами, указами Президента України та прийнятими на їх основі актами Служби безпеки України і відповідного відомства [11]. Але вважаємо, що ця стаття містить певні неточності, оскільки: *по-перше*, вбачаємо, що йдеться про Управління державної охорони України (замість зазначеного Управління охорони вищих посадових осіб України) [10]; *по-друге*, відповідно до Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [12] митні органи належать до правоохоронних, тому немає сенсу виділяти їх в окрему категорію, як це зроблено в Законі [11]; *по-третє*, окрім указів, Президент України має право видавати вказівки, розпорядження, давати доручення тощо, якими також повинна керуватися у своїй діяльності Служба безпеки України.

Таким чином, вважаємо доцільним ст. 17 Закону України «Про Службу безпеки України» [11] викласти в такій редакції:

«Стаття 17. Взаємодія Служби безпеки України з правоохоронними та іншими державними органами України. Служба безпеки України взаємодіє з правоохоронними та іншими державними органами України в порядку і на засадах, визначених законами, актами Президента України та прийнятими на їх основі актами Служби безпеки України й відповідного відомства».

При цьому провідну роль у координації та організації взаємодії військових формувань, правоохоронних та інших державних органів від Служби безпеки України

відіграє Антитерористичний центр – постійно діючий орган, який здійснює координацію діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом у запобіганні терористичним актам щодо державних діячів, критичних об'єктів життєзабезпечення населення, об'єктів підвищеної небезпеки, актам, що загрожують життю і здоров'ю значної кількості людей, та їх припиненні [13].

Узагальнюючи викладене, зазначимо, що взаємодія Служби безпеки України з правоохоронними та іншими державними органами повинна здійснюватися шляхом: спільного визначення на основі аналізу оперативної (воєнно-політичної, соціальної, криміногенної та ін.) обстановки питань, що потребують комплексного, за участю всіх зацікавлених органів вирішення; спільної розробки й реалізації комплексних заходів зі зміцнення громадського порядку та посилення боротьби зі злочинністю, а також вирішення проблем окремих напрямів правоохоронної діяльності в разі ускладнення оперативної обстановки; організації і проведення спільних заходів щодо розкриття та розслідування окремих категорій злочинів, профілактики правопорушень та ін.; обміну передовим досвідом роботи тощо [6, с. 53].

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» основними принципами діяльності Державної прикордонної служби України є: законність; повага і дотримання прав і свобод людини та громадянина; позапартійність; безперервність; поєднання гласних, негласних, конспіративних форм і методів діяльності; єдиноначальність; колегіальність при розробці важливих рішень; *взаємодія з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями при здійсненні покладених на Державну прикордонну службу України завдань*; відкритість для демократичного цивільного контролю [14]. На наш погляд, принцип взаємодії означає, що діяльність Державної прикордонної служби України здійснюється в постійному контакті з іншими органами, формуваннями, державними та громадськими організаціями й установами, а також громадянами.

Узагальнюючи положення проаналізованих нормативно-правових актів і результатів наукових розвідок у цій сфері, можна зробити такі висновки.

По-перше, *формами взаємодії* сил охорони правопорядку можуть бути: спільний аналіз обстановки; спільне планування різних дій і заходів; взаємне використання сил і засобів; взаємне інформування зацікавлених суб'єктів; створення та функціонування спільних органів управління, оперативних груп, груп бойового порядку та ін.; обмін службовим та оперативним досвідом; спільні превентивні заходи і т. ін.

По-друге, до основних *методів взаємодії* належить: узгодження; співвідповідність; координація; встановлення доцільного співвідношення між спільними діями. Це може реалізовуватися, зокрема, у вигляді: вказівок старшого начальника та доповідей підлеглих працівників, підрозділів, оперативних груп тощо; детальної розробки алгоритму способів виконання завдань; імітації основних оперативних (оперативно-тактичних) епізодів на картах, макетах місцевості або в ході командно-штабних (тактико-спеціальних) тренувань; проведення навчань із силами і засобами різної відомчої приналежності; багатоваріантного розв'язання різних ситуативних завдань.

По-третє, *взаємодія здійснюється на різних рівнях* – міждержавному, міжвідомчому, внутрівідомчому, міжособистісному та ін. Залежно від цілей суб'єктів службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку, масштабів дій і складу сил і засобів, що беруть участь у виконанні таких завдань, розрізняють тактичну, оперативну та стратегічну взаємодію.

По-четверте, *взаємодія має бути багатоваріантною*. Це обумовлено можливими змінами оперативної обстановки. Вона передбачає завчасну організацію та постійне підтримання взаємодії за декількома найбільш вірогідними варіантами розвитку ситуації. Питання взаємодії відпрацьовуються за такими основними видами дія-

льності, як: організаційно-правова, службово-бойова, оперативна (розвідувальна, контррозвідувальна), оперативно-розшукова та ін.

По-п'яте, до *взаємодії висуваються такі вимоги*, як-то: а) безперервність – одна з основних вимог при її організації і здійсненні, вона досягається забезпеченням постійної узгодженості дій протягом усього часу виконання завдань; б) гнучкість – полягає в можливості своєчасного корегування відповідних службово-бойових завдань внаслідок зміни оперативної обстановки; в) цілеспрямованість й активність – полягають у наполегливому та рішучому проведенні заходів щодо узгодження зусиль сил охорони правопорядку з виконання головного завдання; ці вимоги передбачають централізацію організації взаємодії відповідно до задуму конкретного службово-бойового завдання, завданнями взаємодіючих суб'єктів при наданні ним ініціативи щодо вибору способів і прийомів застосування сил і засобів; г) прихованість, яка забезпечується надійним взаємним захистом інформації, отриманої відповідними суб'єктами, обмеженням кола організацій та осіб, що мають до неї доступ.

По-шосте, *належний рівень взаємодії* забезпечується: взаємним знанням покладених законодавством завдань, можливостей взаємодіючих суб'єктів, їх з'ясуванням і узгодженням різних варіантів дій; систематичним уточненням змісту взаємодії; організацією та підтриманням безперервного зв'язку та постійним взаємним обміном інформацією про обстановку; створенням єдиної системи оповіщення й упізнання; чітко налагодженими та постійно підтримуваними контактами між керівниками взаємодіючих суб'єктів та їх органів управління; належним контролем за дотриманням встановленого порядку узгоджених дій.

По-сьоме, *метою взаємодії є* узгодження службово-бойових дій (заходів) як при виконанні поточних завдань, так і в разі ускладнення оперативної обстановки. Це досягається: взаємним знанням завдань, чітким розумінням та узгодженням спільних дій у різних умовах оперативної обстановки; своєчасним відпрацюванням планів взаємодії та їх систематичним уточненням; організацією та підтриманням безперервного зв'язку, взаємним інформуванням щодо обстановки; постійним контролем за неухильним дотриманням розробленого порядку узгоджених дій при виконанні поставлених завдань.

Таким чином, сутність взаємодії суб'єктів службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку полягає в основаних на належній нормативно-правовій регламентації узгоджених на всіх рівнях діях і заходах взаємодіючих суб'єктів під час виконання відповідних службово-бойових завдань. Взаємодія цих правоохоронних органів і військових формувань має обов'язково здійснюватися на якісних нормативно-правових засадах, оскільки її надмірна зарегламентованість перетворюється на перешкоду, часто призводячи до негативних наслідків. Указаний сектор забезпечення внутрішньої безпеки держави потребує подальшого наукового супроводу й постійного моніторингу, зокрема в рамках спеціальності 21.07.05 – службово-бойова діяльність сил охорони правопорядку (юридичні науки).

Список літератури:

1. Дубко Ю. В. Управління органами внутрішніх справ в особливих умовах : монографія / [за ред. О. М. Бандурки]. – Луганськ : РВВ ЛАВС, 2004. – 776 с.
2. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підруч. / [за ред. Ю. Ф. Кравченка]. – К. : Нац. акад. внутр. справ України, 1999. – 702 с.
3. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка : В 4-х т. : Т. 1 / В. И. Даль. – М. : Рус. яз., 1981. – 699 с.
4. Гаврилюк Т. До питання розмежування понять «взаємодія», «співробітництво» та «партнерство» у сфері відносин міліції з населенням / Тетяна Гаврилюк // Вісн. Акад. управління МВС. – 2009. – № 2. – С. 143–151.
5. Шаповалова І. О. Взаємодія суб'єктів службово-бойової діяльності в умовах надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру / І. О. Шаповалова // Кримськ. юрид. вісн. – 2009. – Вип. 3 (7). – С. 194–200.
6. Шевченко О. В. Взаємодія Служби безпеки України з правоохоронними та іншими державними органами: постановка проблеми / О. В. Шевченко // матеріали наук.-практ. семінару [«Державні механізми протидії кризовим ситуаціям соціального походження»] (м. Харків, 27 листоп. 2012 р.). – Х. : Акад. внутр. військ МВС України, 2012. – С. 50–54.
7. Корнієнко М. В. Управління силами і засобами органів внутрішніх справ при ускладненні оперативної обстановки в сфері охорони громадського порядку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук :

12.00.07 / Корнієнко Михайло Васильович ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2000. – 16 с.

8. Петров В. И. Организационно-правовые основы взаимодействия пограничных органов и пограничных войск Федеральной службы безопасности Российской Федерации с органами внутренних дел в сфере охраны государственной границы Российской Федерации в повседневных условиях : дисс. ... канд. юрид. наук : 20.02.03 / Петров Владимир Иванович ; Московский пограничный ин-т ФСБ Российской Федерации. – М., 2004. – 268 с.

9. Есетов Т. М. Особенности организации взаимодействия разведомственных сил и средств, выполняющих задачи в совместных специальных операциях / Т. М. Есетов // Зб. наук. пр. Нац. акад. Прикордонних військ України (Серія : військ. та техн. науки). – 2009. – № 50. – С. 8–11.

10. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України від 4 берез. 1998 р. № 160/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 236.

11. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 берез. 1992 р. № 2229-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.

12. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23 груд. 1993 р. № 3781-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.

13. Про Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України : Указ Президента України від 14 квіт. 1999 р. № 379/99 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 7. – Ст. 302.

14. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 3 квіт. 2003 р. № 661-ІV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 208.

Талалай Д. В., Борисенко А. О. Особенности взаимодействия субъектов служебно-боевой деятельности сил охраны правопорядка / Д. В. Талалай, А.О. Борисенко // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия: Юридические науки. – 2013. – Т. 26 (65). № 1. – С. 289-295.

Установлены нормативно-правовые основы взаимодействия субъектов служебно-боевой деятельности сил охраны правопорядка, охарактеризованы ее тактические особенности. В результате проведенного анализа предложены пути повышения эффективности механизма взаимодействия военных формирований и правоохранительных органов в случае усложнения оперативной обстановки.

Ключевые слова: взаимодействие, силы охраны правопорядка, служебно-боевая деятельность, сотрудничество.

Talalay D. V., Borisenko A. O. Especially Interaction of Subjects of Official-Military Activity of Forces of Protection of The Law And Order / D. V. Talalay, A. O. Borisenko // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2013. – Vol. 26 (65). № 1. – P. 289-295.

Established legal frameworks interaction of subjects of official-military activity of forces of protection of the law and order, describing it as tactical features. The analysis suggested ways to improve the mechanism of interaction between military forces and law enforcement agencies in the case of more complex operational environment.

Key words: interaction, forces of protection of the law and order, official-military activity, cooperation.