

## ФОРМЫ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ОХРАНЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ

**МОСКОВЕЦ Валерий Иванович** - кандидат социологических наук, доцент, директор учебно-научного института права и массовых коммуникаций Харьковского национального университета внутренних дел

*Изучено нормативно-правовую основу привлечения общественности к охране государственной границы Украины. Приведены конкретные формы и процедуры участия представителей украинской общественности в охране государственной границы.*

**Ключевые слова:** общественность, государственная граница, правовая основа.

Всестороннее участие общественности в реализации правоохранительной функции государства служит залогом обеспечения законности в правоохранительной деятельности. Одной из функций государства является охрана государственной границы и предотвращение её нелегального пересечения. В осуществлении этого задания существенную помощь государству могут оказать представители общественности. Коллегам было бы интересно и полезно ознакомиться с правовой основой и практикой участия представителей общественности Украины в охране государственной границы.

Проблема участия общественности в охране государственной границы Украины была исследована рядом украинских ученых-административистов. Среди таких исследователей в первую очередь необходимо назвать А.М. Долгополова, Б.М. Марченко, Л.В. Серватюк, Р.М. Ляшук, Д.С. Каблова, М.А. Самбор и Т.В. Наливайко.

Целью данной работы является установление правовой основы привлечения украинской общественности к охране государственной границы.

Задачей этой статьи выступает установление конкретных форм и процедур участия общественности в охране государственной границы Украины.

А.М. Долгополов отмечает, что на данный момент одной из важнейших задач является усовершенствование гражданского общества путем оптимизации механизма его взаимодействия с государством [1, с. 44]. Мы также считаем, что гражданское общество должно взаимодействовать с органами власти по всем направлениям управленческой государственно-властной деятельности, в том числе и по вопросам участия в охране государственной границы.

В соответствии со ст. 1 закона Украины «О Государственной пограничной службе Украины» от 3 апреля 2003 г. на Государственную пограничную службу Украины возлагаются задания по обеспечению неприкосновенности государственной границы и охране суверенных прав Украины в ее исключительной (морской) экономической зоне. Согласно со ст. 2 названного закона Украины основными функциями Государственной пограничной службы Украины является охрана государственной границы Украины на суше, море, реках, озерах и других водоемах с целью недопущения незаконного изменения, пересечения её линии, обеспечение пограничного режима, а также выявление и прекращение случаев незаконного перемещения товаров и грузов через государственную границу Украины [3]. Государственная пограничная

служба Украины осуществляет и другие функции в соответствии с законодательством Украины.

Проблема определения заданий и функции ГПС Украины нашла свое освещение в трудах ряда учёных. Б.М. Марченко рассматривает административную деятельность ГПС Украины как урегулированную нормами административного права исполнительно-распорядительную, подзаконную, государственно-властную деятельность, связанную с практическим осуществлением мероприятий, направленных на реализацию пограничной политики Украины и обеспечения пограничной безопасности [4, с. 178]. Л.В. Серватюк исследовала специфику административно-юрисдикционной деятельности ГПС Украины. По убеждению исследователя, административно-юрисдикционная деятельность органов ГПС Украины является подзаконной, поскольку основывается на суровом соблюдении Конституции и законов Украины [5, с. 123]. Рассматривая функции ГПС Украины, Р.М. Лящук называет среди них основные (правоохранительная, информационная и функция пресечения правонарушений) и дополнительные (предупредительная, представительская и обеспечительная) функции [6, с. 124]. Для нашей работы наиболее ценным является мнение названного учёного об осуществлении пограничной службой правоохранительной функции.

В осуществлении этой функции существенную помощь пограничникам могут оказать представители общественности. Как предусмотрено п. 7 и п. 8 ч. 1 ст. 3 закона Украины «О Государственной пограничной службе Украины» от 3 апреля 2003 г. одними из принципов деятельности ГПС Украины является взаимодействие с органами государственной власти, органами местного самоуправления и общественными организациями при осуществлении возложенных на Государственную пограничную службу Украины заданий и открытость для демократического гражданского контроля [3]. Следовательно, одним из субъектов взаимодействия с ГПС Украины являются общественные организации.

Д.С. Каблов замечает, что в осуществлении деятельности по охране государственной границы принимают участие и общественные формирования. По мнению исследователя, общественным формированием по охране государственной границы является объединение граждан, созданное по принципу самодеятельности и легализованное в установленном законом порядке. Такое формирование является исключительно добровольным, образованным на основе общности интересов физических лиц для совместной реализации ими на законных основаниях прав и свобод. Деятельность такого формирования должна быть направлена на предупреждение и пресечение правонарушений, защиту жизни и здоровья граждан, интересов общества и государства от противоправных посягательств, а также на спасание людей и имущества во время стихийного бедствия и других чрезвычайных ситуаций. Названный учёный классифицирует общественные формирования правоохранительной направленности по таким основаниями: 1) по характеру заданий, которые они выполняют; 2) по направлением их деятельности; 3) по составу; 4) по порядку выполнения возложенных на них заданий; 5) по наличию (отсутствию) права применять принудительные меры, составлять необходимые процессуальные документы; 6) по порядку легализации; 8) по категории членов общественных формирований; 9) по наличию координационных полномочий [7].

А.М. Долгополов утверждает, что деятельность общественных формирований правоохранительной и правозащитной направленности является важной формой участия граждан в управлении делами общества и государства, борьбе с правонарушениями и другими противоправными явлениями в Украине. Правовая основа функционирования общественных формирований по охране государственной границы должна обеспечивать реализацию их главных функций, правоохранительной и правозащитной, путем предоставления им права контроля обязательств государства относительно гарантии защиты их прав и свобод [2, с. 134].

Следовательно, широкое распространение в научной среде получила мысль о важности участия общественных формирований в охране государственной границы. Обращено внимание на необходимость надлежащего правового регулирования такой деятельности. Приведены разновидности общественных формирований правоохранительной направленности.

Как предусмотрено ст. 1 Закона Украины «Об участии граждан в охране общественного порядка и государственной границы» от 22 июня 2000 г. граждане Украины в соответствии с Конституцией Украины имеют право создавать в установленном данным Законом порядке общественные объединения для участия в охране государственной границы. Общественные формирования по охране государственной границы могут быть созданы по принципу общественной самодеятельности как сводные отряды общественных формирований, специализированные отряды (группы) содействия милиции и Государственной пограничной службе Украины, ассоциации общественных формирований и тому подобное [9].

Подобные нормы содержатся и в законе Украины «О Государственной пограничной службе Украины» от 3 апреля 2003 г. В соответствии с ч. 2 ст. 22 названного закона Украины ГПС Украины имеет право для выполнения возложенных на нее заданий привлекать к сотрудничеству на платной и бесплатной основе лиц по их согласию, а также общественные формирования по охране общественного порядка и государственной границы в порядке, установленном законами, которые регулируют оперативно-разыскную деятельность и участие граждан в охране государственной границы Украины [3]. Таким образом, общественность при наличии надлежащих правовых оснований может принимать участие в мерах по охране государственной границы Украины.

Согласно с ч. 1 ст. 36 Конституции Украины граждане Украины имеют право на свободу объединения в общественные организации для осуществления и защиты своих прав и свобод и удовлетворения

политических, экономических, социальных, культурных и других интересов, за исключением ограничений, установленных законом в интересах национальной безопасности и общественного порядка, охраны здоровья населения или защиты прав и свобод других людей [10]. Как предусмотрено п. 1 ч. 1 ст. 1 Закона Украины «Об общественных объединениях» от 22 марта 2012 г. общественное объединение – это добровольное объединение физических лиц и/или юридических лиц частного права для осуществления и защиты прав и свобод, удовлетворения общественных, в частности экономических, социальных, культурных, экологических, и других интересов [11].

А.М. Долгополов утверждает, что последующее расширение и усовершенствование нормативно-правовой базы относительно организации и деятельности общественных формирований по охране общественного порядка и государственной границы требуют внесения целого ряда изменений и дополнений в закон Украины «Об участии граждан в охране общественного порядка и государственной границы». Такие изменения касаются четкого определения понятия общественного формирования по охране общественного порядка и государственной границы [2, с. 135]. Действительно, в данном законодательном акте отсутствует нормативно-правовое определение данного понятия. В то же время, в указанном законе Украины перечислены задания и принципы их деятельности, формы и методы взаимодействия общественных формирований с органами охраны государственной границы.

Как предусмотрено ч. 2 ст. 9 закона Украины «Об участии граждан в охране общественного порядка и государственной границы» от 22 июня 2000 г. основными заданиями общественных формирований по охране государственной границы является предоставление помощи подразделениям ГПС Украины в выявлении и задержании лиц, которые нарушили или пытаются нарушить государственную границу или осуществляют другую противоправную деятельность на границе, содействие во-

еннослужащим ГПС Украины в охране государственной границы, а также осуществление контроля над соблюдением режима государственной границы [9].

В соответствии со ст. 11 названного закона Украины формами сотрудничества общественных формирований по охране государственной границы и подразделений ГПС Украины является общее с пограничниками патрулирование и выставление постов в местах возможного появления нарушителей границы. Также возможно проведение вместе с пограничниками осмотра на маршрутах возможного движения нарушителей государственной границы, мест их укрытия, транспортных средств, смежной с государственной границей местности с целью установления причин и условий пребывания неизвестных лиц [9].

Таким образом, одной из форм участия общественности в охране государственной границы является взаимодействие общественных формирований по охране государственной границы и подразделений ГПС Украины. В пределах этой формы участия общественности в осуществлении охраны государственной границы возможны такие процедуры, как общее патрулирование и выставление постов, проведение вместе с пограничниками осмотра на маршрутах возможного движения нарушителей государственной границы и другие подобные мероприятия.

Нужно не забывать и об осуществлении общественного контроля над военной организацией и правоохранительными органами государства. Порядок и условия осуществления такого контроля установлены законом Украины «О демократическом гражданском контроле над Военной организацией и правоохранительными органами государства» от 19 июня 2003 г. В соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 1 названного закона Украины демократический гражданский контроль над Военной организацией и правоохранительными органами государства – это комплекс осуществляемых в соответствии с Конституцией и законами Украины правовых, организационных, информационных мероприятий для обеспечения неуклонного соблюдения законности и откры-

тости в деятельности всех составных частей Военной организации и правоохранительных органов государства, содействия их эффективной деятельности и выполнению возложенных на них функций, укреплению государственной и военной дисциплины. Согласно с ч. 1 ст. 6 данного закона Украины одним из видов гражданского контроля является общественный контроль [12]. Следовательно, представители общественности могут принимать участие в осуществлении такого контроля.

Т.В. Наливайко утверждает, что главной целью деятельности всех субъектов общественного контроля должны стать защита прав человека, создание условий для самореализации его личностного потенциала, свободы выбора ею направлений и форм самоутверждения в различных сферах жизнедеятельности. Человек, его всестороннее развитие, благосостояние, правовая защищенность, права и свободы являются наивысшей ценностью современного общественного прогресса и любой контрольной деятельности [13, с. 404]. С.Ф. Денисюк определяет общественный контроль за административной деятельностью правоохранительных органов как совокупность действий субъектов контроля, урегулированных главным образом нормами права и осуществляемых на диспозитивных принципах. Результаты общественного контроля имеют рекомендательный характер и заключаются в проверке законности административной деятельности правоохранительных органов, их должностных и служебных лиц, состояния соблюдения прав и свобод физических и юридических лиц во время применения мероприятий административного принуждения, принятие управленческих решений, которые касаются обеспечения указанных прав и свобод [14, с. 54].

Как предусмотрено в ст. 19 закона Украины «О демократическом гражданском контроле над Военной организацией и правоохранительными органами государства» от 19 июня 2003 г. граждане Украины принимают участие в осуществлении гражданского контроля над Военной организацией государства и правоохранительными ор-

ганами как через общественные организации, членами которых они являются, через депутатов представительских органов власти, так и лично путем обращения к Уполномоченному Верховной Рады Украины по правам человека и его представителю по делам защиты прав военнослужащих или к другому государственному органу в порядке, определенном Конституцией Украины и Законом Украины «Об обращениях граждан» [12]. Одним из таких механизмов осуществления общественного контроля является деятельность общественных советов при органах исполнительной власти.

Правовой статус общественного совета при Администрации Государственной пограничной службы Украины установлен соответствующим Положением, утвержденным приказом Администрации ГПС Украины от 20 января 2011 г. (далее – Положение). В соответствии с п. 1 Положения общественный совет при Администрации ГПС Украины является постоянно действующим коллегиальным выборным консультативно-совещательным органом, образованным для обеспечения участия граждан в управлении государственными делами, осуществления общественного контроля за деятельностью ГПС Украины, налаживания эффективного взаимодействия с общественностью. Одной из задач такого совета выступает учет общественного мнения во время формирования и реализации государственной политики, концепций, программ и планов развития Госпогранслужбы Украины, планов консультаций с общественностью [15]. То есть данный совет образован как выборный совещательно-консультативный орган.

Таким образом, следующей формой участия общественности в охране государственной границы является проведение общественного контроля над деятельностью Госпогранслужбы Украины. В порядке осуществления данного контроля возможны такие процедуры, как создание общественного совета, проведение его заседаний, направление руководству ГПС Украины обязательных для рассмотрения предложения и другие.

В соответствии с ч. 1 ст. 41 УПК Украины оперативные подразделения органов ГПС Украины имеют право осуществлять следственные (розыскные) и негласные следственные (розыскные) действия [16]. Согласно с ч. 7 ст. 223 УПК Украины отдельные следственные действия проводятся в присутствии не менее двух незаинтересованных лиц (понятых). Присутствие понятых обязательно при предъявлении лица, трупа или вещи для опознания, осмотра трупа, в том числе связанного с эксгумацией, следственного эксперимента, освидетельствования лица. Обыск или осмотр жилья или другого владения лица, а также обыск лица осуществляются с обязательным участием не менее двух понятых независимо от применения технических средств фиксации соответствующего следственного (розыскной) действия [16]. Следовательно, в отдельных случаях работники оперативных подразделов ГПС Украины должны привлечь представителей общественности для проведения следственных действий в качестве понятых.

Как предусмотрено пп. 20 п. 1 ч. 1 ст. 255 КоАП Украины органы Госпогранслужбы Украины имеют право составлять протоколы об административных правонарушениях в случаях, предусмотренных КоАП Украины [17]. В отдельных случаях КоАП Украины требует присутствия понятых во время осуществления мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Таким образом, работники ГПС Украины должны привлекать представителей общественности в качестве понятых во время производства по делам об административных правонарушениях.

Правовой статус понятого раскрыт в трудах отдельных исследователей. М.А. Самбор предлагает определение понятого как любое дееспособное лицо, не заинтересованное в результатах производства по делам об административных правонарушениях и не связанное с участниками административного производства семейными связями, подчиненностью или подконтрольностью [18, с. 86]. Н.В. Липка утверждает, что понятой в объеме предо-

ставленных ему уголовно-процессуальным законодательством прав, принимая участие в проведении следственного действия, выполняет удостоверяющую функцию. Она состоит в подтверждении факта, содержания и результатов процессуального действия, действительности материальных объектов, целостности собранных и упакованных вещественных доказательств с целью использования этих данных в доказывании на досудебном следствии и во время судебного разбирательства уголовного дела [19, с. 57].

Таким образом, следующей формой участия общественности в охране государственной границы является привлечение граждан в качестве понятых во время проведения оперативных следственных (розыскных) действий и производства по делам об административных правонарушениях. В пределах этой формы участия общественности в охране государственной границы возможны такие процедуры, как приглашение граждан в качестве понятых, засвидетельствование гражданами своими подписями соответствия действий следователя указанному в протоколе.

Подводя итоги, можем сделать вывод о том, что формами участия общественности в охране государственной границы являются:

1. Взаимодействие общественных формирований по охране государственной границы с подразделениями Государственной пограничной службы Украины.

2. Осуществление общественного контроля над военной организацией и правоохранительными органами государства.

3. Привлечение представителей общественности в качестве понятых для проведения следственных (розыскных) действий и мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Формами взаимодействия членов общественных формирований по охране государственной границы с подразделениями Государственной пограничной службы Украины является общее с пограничниками патрулирование и выставление постов в местах возможного появления нарушителей границы в пределах района, который

контролируется Государственной пограничной службой Украины, пограничной полосы, проведение вместе с пограничниками осмотра на маршрутах возможного движения нарушителей государственной границы, мест их укрытия, транспортных средств, смежной с государственной границей местности, с целью установления причин и условий пребывания неизвестных лиц.

Во время осуществления общественного контроля над деятельностью Госпогранслужбы Украины возможны такие процедуры, как подготовка и направление руководству ГПС Украины предложений к ориентировочному плану проведения консультаций с общественностью, обязательных для рассмотрения предложений по подготовке проектов нормативно-правовых актов по вопросам формирования и реализации государственной политики в сфере охраны государственной границы. Возможны такие процедуры, как: проведение общественной экспертизы и общественной антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов; общественный контроль за учетом органом охраны границы предложений и замечаний общественности, а также соблюдением им нормативно-правовых актов, направленных на предотвращение и противодействие коррупции; привлечение представителей общественности в качестве понятых для проведения следственных (розыскных) действий и осуществления мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

#### **Литература**

1. Долгополов А. М. Зарубіжний досвід участі громадян в охороні громадського порядку та боротьбі з правопорушеннями / А. М. Долгополов // Держава та регіони. – 2006. – № 1. – С. 42 – 45

2. Долгополов А. М. Громадські об'єднання та їх участь в охороні громадського порядку і державного кордону / А. М. Долгополов // Вісник Донецького університету внутрішніх справ. – № 2. – 2006. – С. 131 – 136

3. Про Державну прикордонну службу України : закон України від 3 квітня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 208

4. Марченко Б. М. Проблеми удосконалення правового регулювання внутрішньоорганізаційної адміністративної діяльності Державної прикордонної служби України / Б. М. Марченко // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ : збірник наукових праць. – 2008. – № 4. – С. 173 – 179

5. Серватюк Л. В. Державна прикордонна служба як правоохоронний орган / Л. В. Серватюк // Південноукраїнський правничий часопис. Науковий журнал Одеського юридичного інституту Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2006. – № 3. – С. 121–124. – С. 123

6. Ляшук Р. М. Визначення системи силових заходів Державної прикордонної служби України / Р. М. Ляшук // Вісник Академії управління МВС України. – 2009. – № 4. – С. 115–126

7. Каблов Д. С. Гарантії соціально-правового захисту членів громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону / Д. С. Каблов // Вісник Донецького національного університету. – 2006. – № 2. – С. 432 – 437

8. Каблов Д. С. Деякі моральні принципи поведінки членів громадських формувань з охорони громадського порядку / Д. С. Каблов // Право і безпека. – 2006. – № 3. – С. 62 – 65

9. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: закон України від 22 червня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338

10. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141

11. Про громадські об'єднання: закон України від 22 березня 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – Ст. 1

**SUMMARY**

*Normatively-legal basis of bringing in of public is studied to the guard of state boundary of Ukraine. Certain forms over and procedures of participation of representatives of Ukrainian public are brought in the guard of state boundary.*

12. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави : закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366

13. Наливайко Т. В. Про значення громадського контролю у підвищенні рівня демократизації суспільства / Т. В. Наливайко // Актуальні питання реформування правової системи України : збірник наукових статей за матеріалами IV Міжнародної науково-практичної конференції, (Луцьк, 15 квітня 2007 р.) / Волинський національний університет. – Луцьк : Вид-во ВНУ, 2007. – С. 403–405

14. Денисюк С. Ф. Теоретичні питання контролю за діяльністю правоохоронних органів України / С. Ф. Денисюк // Право і безпека. – 2005. – № 1. – С. 52–55

15. Положення про громадську раду при Адміністрації Державної прикордонної служби України : наказ ДПС України від 20 січня 2011 р. // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://dpsu.gov.ua>

16. Кримінально-процесуальний кодекс України : закон України від 13 квітня 2012 р. // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 100

17. Кодекс України про адміністративні правопорушення : закон УРСР від 07.12.1984 № 8073-X // [zakon1.rada.gov.ua](http://zakon1.rada.gov.ua)

18. Самбор М. А. Правовий статус поняття під час провадження у справах про адміністративні правопорушення / М. А. Самбор // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2011. – № 2. – С. 82 – 88

19. Липка Н. В. Участь понять під час проведення окремих слідчих дій / Н. В. Липка // Наше право. – 2010. – № 4. – С. 53 – 58