

УДК 351:746:1

В. В. ЧУМАК,*кандидат юридичних наук,**старший викладач кафедри адміністративної діяльності органів внутрішніх справ**факультету з підготовки фахівців міліції громадської безпеки**Харківського національного університету внутрішніх справ*

ПОРЯДОК ЗДІЙСНЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ ТА ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ДІЛЬНИЧНИХ ІНСПЕКТОРІВ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ З ДІЛЬНИЧНИМИ ІНСПЕКТОРАМИ МІЛІЦІЇ ЩОДО ОХОРОНИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ

Визначено поняття «організаційна взаємодія дільничних інспекторів міліції та дільничних інспекторів прикордонної служби Державної прикордонної служби України», «функціональна взаємодія дільничних інспекторів міліції та дільничних інспекторів прикордонної служби Державної прикордонної служби України» та проаналізовано порядок здійснення організаційної і функціональної їх взаємодії.

Нормальне функціонування кожної країни і рівень її соціально-економічного розвитку залежать від збереження цілісності державної території, тобто від стабільності державних кордонів, ефективності забезпечення їх надійної охорони. У зв'язку з цим законодавець покладає обов'язок на дільничних інспекторів міліції (далі – ДІМ) та дільничних інспекторів прикордонної служби (далі – ДІПС) Державної прикордонної служби України взаємодіяти, здійснювати погоджену за метою, часом та місцем діяльність з метою охорони державного кордону.

Основним підзаконним нормативно-правовим актом, що закріплює та регулює порядок здійснення всіх форм взаємодії (до яких належать інформаційна, організаційна та функціональна взаємодія) між ДІМ та ДІПС щодо охорони державного кордону, є Інструкція про порядок взаємодії інспекторів прикордонної служби Державної прикордонної служби України та дільничних інспекторів міліції в системі МВС України.

Вивченню загальних проблем взаємодії правоохоронних органів у боротьбі з правопорушеннями та злочинами приділялась увага у працях Р. Г. Аксьонова, М. І. Ануфрієва, О. М. Бандурки, С. М. Гусарова, О. В. Джафарової, Д. Г. Заброди, Л. М. Корнієнка, А. М. Куліша, К. Б. Левченко, В. О. Малюткіна, О. М. Музичука, О. Ю. Синявської, О. Н. Ярмиша та інших учених. Ними досліджувалися теоретичні та практичні питання організації взаємодії як в цілому (організація як функція управління, взаємодія як різновид управлінської діяльності), так і окремих її різновидів (організація взаємодії галузевих служб органів внутрішніх справ, взаємодія з громадськими організаціями, засобами масової інформації, населенням тощо).

Однак спеціальні комплексні дослідження сутності такої взаємодії у сфері охорони державного кордону, а саме порядку здійснення організаційної та функціональної взаємодії ДІМ та ДІПС у сучасній науковій літературі відсутні.

З огляду на зазначене, ми ставимо за мету дослідити порядок здійснення організаційної та функціональної взаємодії ДІМ та ДІПС щодо охорони державного кордону

На нашу думку, перш ніж досліджувати порядок здійснення організаційної та функціональної взаємодії між ДІМ та ДІПС щодо охорони державного кордону, необхідно з'ясувати що є організаційною взаємодією та функціональною взаємодією.

Терміни «організаційна взаємодія» та «функціональна взаємодія» складаються з поєднання слів «взаємодія» та «організаційне», «функціональне». На наш погляд, з'ясування сутності даних понять дозволить нам встановити зміст узаконаних термінів.

Зважаючи на те, що взаємодією ДІМ та ДІПС є врегульована адміністративно-правовими нормами, погоджена за метою, часом та місцем діяльність ДІМ та ДІПС, яка здійснюється з метою охорони державного кордону, вважаємо доцільним зупинитися на аналізі термінів «організаційне» та «функціональне». При цьому звернемо увагу на те, що дані терміни як прикметники дають можливість уточнити, яке саме явище мається на увазі. Сутність та зміст цих понять, як свідчить аналіз, фактично й зумовлює специфічний характер організаційної та функціональної взаємодії.

З метою з'ясування терміна «організаційний», на наше переконання, необхідно звернутися до визначення більш фундаментального поняття – «організація», оскільки воно вже

стало загальнонауковим та спирається на матеріали досліджень багатьох наукових дисциплін.

Укладачі філософського енциклопедичного словника за редакцією В. І. Шинкарука організацію визначають як форму усталеного взаємозв'язку елементів системи відповідно до законів її існування; процес або стан упорядкування, будову, тип функціонування системи тощо. Науковці окремо зазначають, що основними характеристиками організації є «упорядкування і спрямованість упорядкування» [1, с. 453]. Схоже визначення пропонують і словники іншомовних слів: «організація (франц. *organisation*) – 1) будова, устрій будь-чого; 2) сукупність людей, груп, об'єднаних для досягнення певної мети, вирішення певного завдання на основі принципів поділу праці, розподілу обов'язків та ієрархічної структури; громадське об'єднання, державна установа» [2, с. 358]. Дієслово «організувати», що виражає дію з утворення чогось, означає: 1) влаштувати, з'ясувати, створити, поєднати в єдине ціле; 2) упорядкувати, надати будь-чому планомірності, наприклад, організувати свою роботу [2, с. 458].

Таким чином, аналіз вищевикладеного свідчить, що поняття «організація» може означати об'єкт, властивості об'єкта та діяльність (процес) і вживатися для позначення різних семантичних категорій, приміром, організаційної взаємодії ДІМ та ДПС.

Що стосується етимологічного значення терміна «функціональний», то укладачі Великого тлумачного словника слово «функціональний» визначають як такий, що: 1) пов'язаний із використанням певної функції, залежний від діяльності, призначення, а не від структури, будови; 2) пов'язаний із функцією, функціями, з виявом життєдіяльності організму, клітин, залежний від специфічної діяльності [3, с. 1335]. При цьому для терміна «функціональний» вихідним є «функція» (спосіб діяння речі або елемента системи, спрямований на досягнення певного ефекту [4, с. 748]).

З'ясувавши змістові характеристики понять «організаційний», «функціональний» та «взаємодія», звернімося до визначення їх властивостей у словосполученнях «організаційна взаємодія ДПС та ДІМ» та «функціональна взаємодія ДІМ та ДПС», щоб проаналізувати порядок здійснення вказаних видів взаємодії ДПС та ДІМ.

На наш погляд, під організаційною взаємодією ДІМ та ДПС слід розуміти взаємовигідні та взаємоузгоджені (за цілями, часом, місцем, ресурсами тощо) дії ДІМ та ДПС як працівників структурних підрозділів ОВС та ДПС України (учасників, партнерів, співвиконавців тощо),

що спрямовані на влаштування та упорядкування їх роботи.

Відповідно функціональною взаємодією ДІМ та ДПС є взаємовигідні та взаємоузгоджені (за цілями, часом, місцем, ресурсами тощо) способи діяльності ДІМ та ДПС, що здійснюється з метою охорони державного кордону.

З огляду на зазначені визначення організаційної взаємодії ДІМ та ДПС та функціональної взаємодії ДІМ та ДПС необхідно окремо підкреслити, що їх здійснення можливе завдяки наявності значної кількості організаційних дій (заходів) у системі управління правоохоронними органами.

Огляд наукової юридичної літератури дає підстави стверджувати, що на сьогодні в теорії управління не визначено у повному та кінцевому варіанті перелік можливих організаційних дій. Так, на думку Д. М. Овсянка, до організаційних дій слід відносити: розроблення програм; проведення нарад; контроль; роз'яснення тих або інших заходів; забезпечення поєднання колегіальності та єдиноначальності; вивчення та узагальнення досвіду роботи, підбір кадрів тощо [5, с. 133].

Ф. Д. Фіночко до зазначених дій відносить роз'яснення змісту і мети законодавчих та інших правових заходів або тих чи інших заходів; інспектування роботи та інструктування нижчих органів (посадових осіб); розроблення програм, підготовку та проведення нарад, конференцій тощо [6, с. 125].

На думку О. О. Бандурки, усю сукупність організаційних дій можна звести до чотирьох основних груп. Відповідно до першої групи автор відносить дії, що спрямовані на організацію роботи з підлеглими працівниками; у межах другої вчений вирізняє організаційні дії, пов'язані із здійсненням внутрішньовідомчого контролю; у межах третьої, на думку науковця, реалізується організаційна робота, спрямована на вдосконалення практичної діяльності підрозділів та працівників міліції; у межах четвертої – забезпечується колегіальність управління в органах податкової служби [7, с. 272–273].

Таким чином, маємо підстави відмітити, що в теорії управління правоохоронними органами існує достатньо значна кількість організаційних дій, які використовуються суб'єктами управління в їх повсякденній діяльності.

Враховуючи вищевикладене, а також беручи до уваги те, що порядок здійснення організаційної та функціональної взаємодії між ДІМ та ДПС безпосередньо визначається та регулюється Інструкцією про порядок взаємодії інспекторів прикордонної служби Державної прикордонної служби України та дільничних інспекторів

міліції в системі МВС України, вважаємо необхідним проаналізувати деякі положення даного підзаконного нормативно-правового акта.

Згідно з п. 2.3 зазначеної Інструкції контроль за дотриманням громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, а також біженцями та особами, яким надано притулок в Україні, та вимогами законодавства України з прикордонних питань і законодавства про правовий статус іноземців та осіб без громадянства здійснюється ДІМ та ДПС в межах ділянок (секторів) відповідальності та адміністративних дільниць обслуговування шляхом спільного: а) відпрацювання залізничних станцій, автовокзалів, портів, пристаней, причалів, пунктів базування самохідних і несамохідних суден, населених пунктів та місцевості; б) обходу й огляду ділянок місцевості, місць можливого перебування та переховування правопорушників; в) затримання виявлених порушників законодавства України з прикордонних питань і про правовий статус іноземців та осіб без громадянства, оформлення відповідних документів. Графік таких спільних заходів складається щомісяця під час організації (уточнення) взаємодії та затверджується начальниками відділу прикордонної служби і міськрайоргану внутрішніх справ [8].

Таким чином, положення зазначеного пункту Інструкції свідчать про те, що функціональна взаємодія ДІМ та ДПС щодо контролю за дотриманням громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, а також біженцями та особами, яким надано притулок в Україні, вимог законодавства України з прикордонних питань і про правовий статус іноземців та осіб без громадянства, здійснюється на підставі графіку спільних заходів, тобто певною мірою забезпечується організаційною взаємодією. Даний графік складається один раз на місяць і затверджується начальниками структурних підрозділів, у яких несуть службу ДІМ та ДПС, начальником відділу прикордонної служби та начальником міськрайоргану внутрішніх справ.

Крім проведення спільних заходів ДІМ та ДПС щодо контролю за дотриманням громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, а також біженцями та особами, яким надано притулок в Україні, вимог законодавства України з прикордонних питань, положення п. 2.5 Інструкції про порядок взаємодії інспекторів прикордонної служби Державної прикордонної служби України та дільничних інспекторів міліції в системі МВС України свідчать про те, що ДІМ та ДПС мають проводити спільні заходи з правового виховання місцевого населення та профілактики

правопорушень законодавства України про державний кордон та інших правопорушень [8].

До заходів правового виховання місцевого населення та профілактики такого роду правопорушень законодавець відносить: виступи ДІМ та ДПС перед населенням та трудовими колективами з метою профілактики порушень; виступи та опублікування відповідних матеріалів у засобах масової інформації; профілактичні бесіди із категоріями осіб – потенційних порушників законодавства України з прикордонних питань і про правовий статус іноземців та осіб без громадянства [8].

Слід окремо зауважити, що на нормативному рівні не встановлюється порядок проведення певних організаційних дій, що мали б забезпечити зазначений вид функціональної взаємодії ДІМ та ДПС. Проте на підставі визначення поняття «організаційна взаємодія ДІМ та ДПС», а також враховуючи положення п. 3.1–3.5 Інструкції про порядок взаємодії інспекторів прикордонної служби Державної прикордонної служби України та дільничних інспекторів міліції в системі МВС України, маємо достатні підстави зауважити, що порядок проведення спільних заходів із правового виховання місцевого населення та профілактики правопорушень законодавства охорони державного кордону України розглядаються, як правило, один раз на рік на спільних нарадах щодо організації взаємодії органів охорони державного кордону (прикордонних загонів) та міськрайорганів внутрішніх справ, головних управлінь, управлінь МВС у прикордонних областях окремим питанням [8].

У свою чергу п. 3.5 зазначеної Інструкції свідчить про те, що результати визначення та обговорення проведення таких спільних заходів із правового виховання місцевого населення та профілактики правопорушень законодавства охорони державного кордону України підлягають обов'язковій фіксації у відповідних документах. Залежно від виду структурного підрозділу, документи, що містять інформацію про такого роду результати, різні.

Так, в органах охорони державного кордону зазначені результати обліковуються в окремій справі. У підрозділах охорони державного кордону – в додатку «Результати уточнення взаємодії» календарного плану оперативно-службової діяльності. У ГУМВС, УМВС та міськрайорганів внутрішніх справ прикордонних областей – в окремій справі, у ДПС та ДІМ – у робочих зошитах.

Таким чином, виходячи із зазначеного, маємо підстави констатувати, що: 1) виступи ДІМ та ДПС перед населенням та трудовими колективами з метою профілактики порушень;

2) виступи та опублікування відповідних матеріалів у засобах масової інформації; 3) профілактичні бесіди із категоріями осіб – потенційних порушників законодавства України з прикордонних питань і про правовий статус іноземців та осіб без громадянства – плануються.

На підтвердження вищесказаного звернімося до протоколу спільної міжвідомчої наради представників відділу прикордонної служби «Дергачі», Дергачівської районної ради, Дергачівського РВ ГУМВС України в Харківській області та ін., який серед переліку спільних профілактичних заходів учасників наради містить обов'язок проводити заходи щодо роз'яснення населенню положень кримінального та адміністративного законодавства України з питань правопорушень, протидія яким віднесена до компетенцій прикордонного відомства (п. 2.6 зазначеного протоколу) [9].

Крім спільних заходів із правового виховання місцевого населення та профілактики правопорушень законодавства охорони державного кордону України, згідно з положеннями п. 2.6 Інструкції планується і проведення спільних навчань ДІМ та ДПС з виявлення та затримання порушників законодавства України з прикордонних питань і про правовий статус іноземців та осіб без громадянства [8].

Зазначені навчання проводяться з метою удосконалення взаємодії ДПС та ДІМ штабами прикордонних загонів спільно з органами і підрозділами внутрішніх справ один раз на рік. Відповідно їх плани опрацьовуються і погоджуються на рівні начальників ГУМВС, УМВС прикордонних областей та начальників відповідних органів охорони державного кордону безпосередньо перед проведенням спільних навчань.

Так, приміром, п. 5 Плану взаємодії прикордонної служби «Дергачі» та Дергачівського РВ ГУМВС України в Харківській області з питань підготовки до проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу, на 2011 рік від 10 січня 2011 р. затверджує необхідність проведення спільних планових занять, тренування та навчання, а також розроблення й уточнення планів взаємодії, типових планів проведення спільних операцій та інших документів. Крім цього указаний документ зобов'язує начальників УМВС прикордонних областей та начальників відповідних органів охорони державного кордону безпосередньо перед проведенням спільних навчань затверджувати підготовлені проекти планів (розпоряджень) на проведення спільних дій під час безпосередньої підготовки [10].

З огляду на все вищезазначене маємо підстави підкреслити, що такі види функціональної взаємодії ДПС та ДІМ, як спільні заходи з пра-

вового виховання місцевого населення та профілактики правопорушень законодавства України про державний кордон, а також проведення спільних навчань ДІМ та ДПС із виявлення та затримання порушників законодавства України з прикордонних питань, забезпечуються організаційною взаємодією, а саме розробленням та затвердженням відповідних планів.

До переліку організаційних дій організаційної взаємодії ДІМ та ДПС, який закріплений на нормативно-правовому рівні законодавцем, крім вищевикладених, належить і проведення спільних нарад ДПС та ДІМ.

Так, п. 2.7. Інструкції із метою узагальнення результатів службової діяльності, визначення (уточнення) завдань взаємодії покладає обов'язок на ОВС та ДПС України проводити спільні наради ДПС та ДІМ [8]. Такі спільні наради мають проводитись не рідше ніж один раз на півроку в підрозділах охорони державного кордону та міськрайорганах внутрішніх справ. При цьому для вирішення питань взаємодії до підрозділів охорони державного кордону для участі у службових нарадах ДПС можуть запрошуватись ДІМ, у свою чергу, ДПС – до проведення службових нарад ДІМ у міськрайорганах внутрішніх справ з питань, що належать до їх компетенції.

Таким чином, зважаючи на зазначене, маємо підстави відмітити, що до участі у службових нарадах ОВС та органів Державної прикордонної служби України можуть запрошувати ДІМ та ДПС.

Метою запрошення ДІМ на службову нараду до органів ДПС України, а ДПС – на нараду до міськрайорганах внутрішніх справ може бути збір, обмін, аналіз інформації, обговорення різних за змістом питань, прийняття рішень, постановка завдань. Крім того, такі наради можуть передбачати вивчення основних принципів та методів управлінської діяльності, закріплення навичок організації роботи, поширення передового досвіду, підвищення рівня спеціальної підготовки ДІМ та ДПС.

Варто окремо наголосити, що за результатами такого роду службових нарад мають складатися протоколи [8]. Прикладом такого роду протоколу є протокол спільної наради керівництва Дергачівського РВ ГУМВС України в Харківській області та Дергачівської прикордонної служби «Дергачі» від 10 січня 2011 р. № 001 [11].

Узагальнивши все вищевикладене, можемо зробити такі **висновки**:

1. Організаційною взаємодією ДІМ та ДПС є взаємовигідні та взаємоузгоджені (за цілями, часом, місцем, ресурсами тощо) дії ДІМ та ДПС як працівників структурних підрозділів ОВС та ДПС України (учасників, партнерів,

співвиконавців тощо), що спрямовані на влаштування та упорядкування їх роботи.

2. Функціональною взаємодією ДІМ та ДПС є взаємовигідні та взаємоузгоджені (за цілями, часом, місцем, ресурсами тощо) способи діяльності ДІМ та ДПС, що провадиться з метою охорони державного кордону.

3. Організаційна взаємодія ДІМ та ДПС здійснюється через відповідні організаційні дії (заходів) у системі управління правоохоронними органами та, у свою чергу, забезпечує функціональну взаємодію ДІМ та ДПС.

4. На законодавчому рівні закріплені такі види функціональної взаємодії ДІМ та ДПС,

як: 1) контроль за дотриманням громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, а також біженцями та особами, яким надано притулок в Україні, вимог законодавства України з прикордонних питань і про правовий статус іноземців та осіб без громадянства; 2) спільні заходи з правового виховання місцевого населення та профілактики правопорушень законодавства України про державний кордон та інших правопорушень; 3) спільні навчання ДІМ та ДПС з виявлення та затримання порушників законодавства України з прикордонних питань і про правовий статус іноземців та осіб без громадянства

Список використаної літератури

1. Філософський енциклопедичний словник / за ред. В. І. Шинкарука. – К. : Абрис, 2002. – 742 с.
2. Словарь иностранных слов : словарь / [ред. И. В. Лехин, С. М. Локшина, Ф. Н. Петрова]. – М. : Сов. энцикл., 1964. – 784 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К. ; Ірпінь : Перун, 2004. – 1440 с.
4. Філософський словник / ред. В. І. Шишкарук. – К. : УРЕ, 1986. – 800 с.
5. Овсянко Д. М. Административное право : учеб. пособие / Д. М. Овсянко. – М. : Юрист, 2001. – 468 с.
6. Адміністративне право України : підручник / за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 370 с.
7. Бандурка О. О. Управління податковою службою в Україні : організаційно-правові аспекти : монографія / О. О. Бандурка. – Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2005. – 506 с.
8. Інструкція про порядок взаємодії інспекторів прикордонної служби Державної прикордонної служби України та дільничних інспекторів міліції в системі МВС України [Електронний ресурс] : наказ Адміністрації Державної прикордонної служби від 18 груд. 2003 р. № 380/1556. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0037-04>.
9. Протокол спільної міжвідомчої наради представників відділу прикордонної служби «Дергачі», Дергачівської районної ради, Дергачівської районної Державної адміністрації, Дергачівського районного суду, Дергачівської районної прокуратури, Дергачівського РВ ГУМВС України в Харківській області, Дергачівського міжрайонного відділу УСБУ в Харківській області, Дергачівської районної ради УТМР та Дергачівської міжрайонної Державної податкової інспекції по проведенню оперативно-профілактичних заходів «Профілактика» на ділянці в/п «Дергачі» від 15 черв. 2011 р. № 20.
10. План взаємодії прикордонної служби «Дергачі» та Дергачівського РВ ГУМВС України в Харківській області з питань підготовки до проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу на 2011 рік від 10 січ. 2011 р.
11. Протокол спільної наради керівництва Дергачівського РВ ГУМВС України в Харківській області та Дергачівської прикордонної служби «Дергачі» від 10 січ. 2011 р. № 001.

Надійшла до редколегії 13.12.2012

ЧУМАК В. А. ПОРЯДОК ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОРГАНИЗАЦИОННОГО И ФУНКЦИОНАЛЬНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ УЧАСТКОВЫХ ИНСПЕКТОРОВ ПОГРАНИЧНОЙ СЛУЖБЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОГРАНИЧНОЙ СЛУЖБЫ С УЧАСТКОВЫМИ ИНСПЕКТОРАМИ МИЛИЦИИ ОТНОСИТЕЛЬНО ОХРАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ

Определены понятия «организационное взаимодействие участковых инспекторов милиции и участковых инспекторов пограничной службы Государственной пограничной службы Украины», «функциональное взаимодействие участковых инспекторов милиции и участковых инспекторов пограничной службы Государственной пограничной службы Украины» и проанализирован порядок осуществления организационного и функционального их взаимодействия.

CHUMAK V. THE ORDER OF REALIZATION OF ORGANIZATIONAL AND FUNCTIONAL COOPERATION OF DISTRICT INSPECTORS OF FRONTIER SERVICE OF STATE FRONTIER SERVICE WITH THE DISTRICT INSPECTORS OF MILITIA IN RELATION TO THE PROTECTION OF STATE BOUNDARY

The concepts «organizational cooperation of district inspectors of militia and district inspectors of frontier service of State frontier service of Ukraine», «functional cooperation of district inspectors of militia and district inspectors of frontier service of Government frontier service of Ukraine» are defined and the order of realization of their organizational and functional cooperation is analyzed.