

положень / Упоряд. М.І. Хавронюк. - К.: Літера ЛТД, 2006. - 128 с.

10. Постанова Кабінету міністрів України "Про затвердження порядку розгляду заяв та повідомлень про вчинення насильства в сім'ї" від 26 квітня 2003 року № 616 // Офіційний вісник України. - № 18-19. - 2003. - С. 829.

11. Наказ Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту, Міністерства внутрішніх справ України "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" від 07.09.2009 № 3131/386 // Офіційний вісник України. - 2009. - № 79. - С. 2695.

12. Наказ Міністерства молоді та спорту, МОЗ, МОН, Мінпраці, Мінтрансв'язу, МВС та Державного департаменту України з питань виконання покарань від 14.06.2006 № 1983/388/452/221/556/596/106 "Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів соціальної роботи з сім'ями, які опинилися у складних життєвих обставинах". - [Електронний ресурс]: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0824-06>.

13. Розпорядження Кабінету міністрів України "Про схвалення Концепції Державної цільової соціальної програми підтримки сім'ї до 2016 року" від 31 травня 2012 року № 325. - [Електронний ресурс]: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/325-2012-%D1%80>.

Ткаленко О.М.,  
аспірант ОДУВС

Надійшла до редакції: 04.10.2014

УДК 342.9: 355.457 (477)

## ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДЯН ТА ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ

Зьолка В. Л.

*У статті проведено комплексний аналіз адміністративного законодавства й наукової літератури щодо питань взаємодії громадян з Держприкордонслужбою України у сфері охорони державного кордону, з'ясовано особливості правової регламентації та обґрунтовано пропозиції, сутність яких полягає в необхідності нормативного закріплення спеціального механізму безпосередньої участі громадян у попередженні, виявленні та припиненні правопорушень у прикордонному просторі, удосконаленню їх соціально-правового захисту, форм взаємодії з прикордонним відомством, методів роботи.*

**Ключові слова:** взаємодія; участь; охорона державного кордону; громадяни; Державна прикордонна служба України, припинення, правопорушення, попередження, виявлення.

*В статье проведен комплексный анализ административного законодательства и научной литературы в части, что касается взаимодействия граждан и Государственной службы Украины в сфере охраны государственной границы, выявлены особенности правовой регламентации и обоснованы предложения, сущность которых сводится к необходимости нормативного закрепления специального механизма непосредственного участия граждан в предупреждении, выявлении и пресечении правонарушений в пограничном пространстве, усовершенствованию их социально-правовой защиты, форм взаимодействия с пограничным ведомством, методов работы.*

**Ключевые слова:** взаимодействие, участие, охрана государственной границы, граждане, Государственная пограничная служба Украины, пресечение, правонарушение, предупреждение, выявление.

*The article provides complex analysis of administrative legislation and scientific literature in particular the cooperation of citizens and the State Border Guard Service of*

*Ukraine in the sphere of State Border protection; special features of legal regulation were discovered and grounded showing the need of forming normative legal documents allowing citizens take part in prevention, revealing and suppressing delinquencies in border space; perfection of their social and legal protection and different forms of cooperation with border agency, different methods of work.*

**Keywords:** interaction; participation; protection of the state border; citizens; State Border Guard Service of Ukraine, suspension, delinquency, prevention, detection.

Реалізуючи генеральний концептуальний напрям реформування Держприкордонслужби - „створення сучасної прикордонної служби європейського типу” [1], прикордонники у своїй повсякденній діяльності все частіше демонструють готовність до відкритості та транспарентності у відносинах з інститутами громадянського суспільства. У свою чергу, громадянське суспільство стає все активнішим і більш структурованим. Однак процеси, що відбуваються в громадянському суспільстві, не знаходять адекватного правового оформлення. Адміністративне законодавство не визначає правового статусу багатьох суб'єктів громадянського суспільства, не містить ефективного правового механізму взаємодії громадян та їх об'єднань з органами державного управління у сфері забезпечення громадського порядку й прикордонної безпеки, неефективно реалізує соціально-правові стимули залучення громадян до цих відносин.

Причинами такого стану є відсутність науково-обґрунтованої доктрини взаємодії Державної прикордонної служби України (далі - Держприкордонслужби) і громадян, їх об'єднань у сфері охорони державного кордону, ключовими питаннями якої повинні стати питання: уточнення поняття, правового статусу учасників, принципів, форм, способів і напрямків взаємодії, правового режиму окремих механізмів взаємодії.

До цього часу предметом окремого монографічного дослідження не стали питання аналізу українського зако-

нодавства у сфері взаємодії прикордонного відомства та громадян, їх об'єднань у сфері охорони державного кордону, узагальнення практики такої взаємодії, розгляду сучасних форм взаємодії з метою вироблення пропозицій щодо його удосконалення.

Певну наукову цінність представляє дисертаційне дослідження Д.С. Каблова „Адміністративно-правовий статус членів громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону” (2007 р.). Однак у вказаному дослідженні автор не приділяє значну увагу проблемам реалізації адміністративно-правового статусу членів громадських формувань у сфері охорони державного кордону, акцентуючи увагу на діяльності зазначених суб'єктів по забезпеченню громадського порядку та взаємодії з цих питань з органами внутрішніх справ.

Окремі аспекти взаємодії правоохоронних органів та інститутів громадянського суспільства по вирішенню спільних питань щодо забезпечення суспільної безпеки відображені в дисертаційних дослідженнях. До таких можна віднести роботи російських адміністративістів: І.М. Лазарева „Адміністративні процедури у сфері взаємовідносин громадян і їх організацій з органами виконавчої влади в Російській Федерації” (2002 р.), І.А. Ревіна „Взаємодія органів внутрішніх справ з громадськими формуваннями правоохоронної направленості в забезпеченні громадської безпеки в Північнокавказькому регіоні” (2005 р.), Л.І. Овчіннікової „Правові та організаційні основи залучення недержавних суб'єктів правоохоронної направленості до охорони громадського порядку” (2007 р.), Т.В. Богатової „Адміністративно-правовий статус громадян, які беруть участь у забезпеченні правопорядку” (2008 р.), О.Ю. Мельникова „Адміністративно-правове регулювання участі громадян Російської Федерації в охороні громадського порядку” (2009 р.), Є.С. Науменко „Організаційно-правові способи взаємодії органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства” (2010 р.) та ін.

Незважаючи на ту позитивну роль, яку відіграли ці дослідження в розвитку теорії питання, проблема удосконалення адміністративно-правових основ взаємодії Держприкордонслужби та інститутів громадянського суспільства у сфері охорони державного кордону залишається не дослідженою.

Метою дослідження є аналіз правових, теоретичних основ і практики взаємодії громадян з органами Держприкордонслужби, а також розробка на цій основі пропозицій по удосконаленню адміністративного законодавства й рекомендацій щодо підвищення її ефективності.

Специфіка організації та діяльності прикордонного відомства і його особлива роль як публічного інституту, який вирішує насамперед загальнонаціональні питання по забезпеченню недоторканності державного кордону й охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні та здійснює управління у визначеній сфері, передбачає впорядкування відносин з громадянським суспільством.

У результаті реформування Держприкордонслужби в правоохоронний орган функція взаємодії з громадянами та їх об'єднаннями віднесена до основоположних складових елементів компетенції відомства (ст.ст. 3, 22 Закону України „Про Державну прикордонну службу України”) [2].

У сучасних умовах в Україні відбувається перегляд радянської системи взаємодії правоохоронних органів (також це стосується й Держприкордонслужби) і громадськості.

На жаль, Концепція адміністративної реформи, яка направлена на модернізацію державного управління в Україні [3], не містить конкретних заходів по реформуванню правового механізму участі громадян, їх об'єднань в охороні державного кордону й забезпечення взаємодії з прикордонним відомством, іншими правоохоронними органами з цих питань. Поряд з цим у цьому концептуальному акті закріплені загальні принципи, які є визначальними для побудови правового механізму взаємодії зазначених суб'єктів у сфері охорони державного кордону. Так, Концепцією передбачено, що виконавча влада, реалізуючи призначення демократичної, соціальної правової держави, створює умови для реалізації прав і свобод громадян. Це стосується й конституційних прав, які реалізуються у сфері охорони державного кордону, зокрема: право людини й громадянина „захищати своє життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань” (ст. 27 Конституції України); право громадян на свободу об'єднання в громадські організації (ст. 36) та право брати участь в управлінні державними справами (ст. 38) [4].

Взаємодії органів Держприкордонслужби з громадянами характерні загальні ознаки, які притаманні взаємодії громадянського суспільства та держави. Це різновид диспозитивних, рівносторонніх (погоджувальних або реординаційних) адміністративно-правових відносин.

Взаємодія суб'єктів, що представляють виконавчу владу й громадянське суспільство, здійснюється на основі взаємних інтересів. Метою здійснення взаємодії громадян, їх об'єднань і Держприкордонслужби є спільна турбота про публічні інтереси, в яких виражається інтерес кожного. Важливим є те, що одним з очікуваних результатів реалізації заходів, передбачених Концепцією розвитку Держприкордонслужби України на період до 2015 року, є формування в громадськості належного розуміння значення охорони державного кордону [1].

Термінологія, яка використовується в адміністративному законодавстві, що регулює правовідносини у сфері взаємодії громадян, їх об'єднань і правоохоронних органів, є традиційним для радянської ідеології підходом формування загальнонародної держави. Так, ключовим терміном, що використовується в Законі України „Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону”, є термін „участь” [5].

Якщо під участю розуміти „виконання разом з ким-небудь якоїсь роботи, здійснення якоїсь справи; спільну дія, діяльність кого-, чого-небудь” [6], то можна зробити висновок, що використання в законодавстві терміна „участь” переслідує мету надати взаємовідносинам односторонній державно-зобов'язальний характер, обмежує автономію в діяльності громадських інститутів у сфері охорони державного кордону.

Однак в умовах розбудови громадянського суспільства мова повинна йти про діяльність громадян та їх об'єднань як самостійних суб'єктів у взаємодії з іншим державним суб'єктом - Держприкордонслужбою. Тому термін „участь” може бути прийнятним, наприклад, для оцінки якості цієї діяльності.

У сучасних умовах громадяни та їх об'єднання стають активними учасниками суспільних відносин, пов'язаних з охороною державного кордону. При цьому виступають не об'єктами, а суб'єктами адміністративно-правових відносин, нарівні з органами Держприкордонслужби. З метою реалізації принципу рівності таких суб'єктів, як держава (в особі органів Держприкордонслужби) і

громадянське суспільство (громадяни та їх об'єднань), у сфері охорони державного кордону більш логічним, на нашу думку, є використання терміна „взаємодія” на противагу терміну „участь”, бо саме цей термін відповідає новому змісту цих відносин.

Під взаємодією виконавчої влади й громадянського суспільства прийнято розуміти сукупність взаємообумовлених правовідносин суб'єктів виконавчої влади й представників громадянського суспільства у сфері задоволення взаємно значимих інтересів, виражених у двосторонньому або односторонньому порядку [7, 12].

Громадяни можуть реалізовувати свої права щодо охорони державного кордону в різних формах. Застосовуючи критерій „індивідуальність чи колективність діяльності”, який запропоновано О.Ю. Мельниковим [8, 9], аналіз законодавства дозволяє виділити дві форми діяльності громадян в охороні державного кордону: безпосередня індивідуальна та колективна (у складі громадських об'єднань, завдяки членству в них).

Можливість громадян України ставати учасниками суспільних відносин по забезпеченню громадської безпеки є невід'ємним їх правом, яке закріплено в загальному законодавстві, що визначає їх правовий статус. Однак спеціальні акти не закріплюють механізму реалізації громадянами своїх можливостей у сфері охорони державного кордону.

У статті 33 Закону України „Про державний кордон України” задекларовано, що „охорона державного кордону України здійснюється при активній участі громадян України” [9]. Отже, негромадяни не наділені правом діяти в зазначеній сфері. Хоча гіпотетично таку можливість можна допустити й, на нашу думку, повністю виключати їх з числа суб'єктів забезпечення прикордонної безпеки недоцільно.

У цій же нормі зустрічаємо традиційний для радянських часів підхід, за яким державні органи й громадські організації поставлені в один ряд по виконанню обов'язку щодо сприяння органам Держприкордонслужби України в залученні громадян України на добровільних засадах до охорони державного кордону України. Це яскравий приклад спроби підпорядкування інститутам держави громадянського суспільства та приниження правового статусу громадян як первинних джерел публічних повноважень. Причинами такого стану, на думку Т.В. Богатової, є відсутність у суспільстві єдиного підходу щодо участі громадян у забезпеченні правопорядку (прикордонної безпеки), їх статусу й, головним чином, щодо оптимального обсягу владних повноважень для досягнення позитивних результатів громадянської правоохоронної діяльності [10, 6].

Позитивним моментом є те, що Закон України „Про державний кордон України” зобов'язує державу гарантувати громадянам України, які беруть участь в охороні державного кордону України, захист життя й здоров'я від злочинних посягань. Також передбачено, що „порядок участі громадян України в охороні державного кордону та їх соціальний захист визначаються відповідними актами законодавства” [9]. Слід зауважити, що використання терміна „законодавство” є невдалим, оскільки згідно зі ст. 92 Конституції України права й свободи людини й громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина та правосуб'єктність громадян визначаються виключно законами України.

Слід зауважити, що Закон України [5], який згідно з назвою повинен регламентувати порядок участі громадян

в охороні державного кордону, не передбачає індивідуальної діяльності громадян у цій сфері, а лише закріплює колективну форму участі. І, як наслідок, соціальний захист громадян лише в разі членства у відповідному громадському об'єднанні.

Право залучати до співробітництва на платній і безоплатній основі осіб за їх згодою в порядку, встановленому законами, що регулюють оперативно-розшукову діяльність і участь громадян в охороні державного кордону України, прикордонному відомству надано Законом України „Про Державну прикордонну службу України” (ст. 22) [2]. Слід наголосити, що використання емкого за змістом терміна „осіб” створює передумови для залучення до співробітництва не тільки фізичних осіб, а і юридичних осіб, а серед фізичних - не тільки громадян України.

Джерела правомочностей громадян у сфері забезпечення прикордонної безпеки лежать у площині конституційних прав і свобод людини й громадянина. Конституція України закріплює в загальному вигляді ряд правових підстав участі громадян в охороні державного кордону [4]:

- народ визнається носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні (ст. 5);
- захист суверенітету й територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, поряд з цим і справою всього Українського народу (ст. 17);
- наділення людини й громадянина правом захищати своє життя й здоров'я, життя й здоров'я інших людей від протиправних посягань (ст. 27);
- право громадян брати участь в управлінні державними справами (ст. 38).

Отже, національне законодавство не містить заборони на участь громадян у забезпеченні прикордонної безпеки та охорони державного кордону. Безумовно, головним суб'єктом забезпечення правопорядку у сфері охорони державного кордону є Держприкордонслужба, яка водночас зобов'язана сприяти реалізації громадянами відповідних прав.

Адміністративне, цивільне й кримінальне законодавство України містять норми, які конкретизують ряд конституційних прав громадян і створюють передумови для діяльності громадян у сфері охорони державного кордону.

Згідно з Кодексом України про адміністративні правопорушення не визнається адміністративним правопорушенням дія, вчинена в стані крайньої необхідності (ст. 18) чи необхідної оборони (ст. 19) [11].

Серед цивільно-правових інститутів це: відшкодування шкоди, завданої в стані крайньої необхідності (ст. 1171 ЦК); відшкодування шкоди, завданої особою в разі здійснення нею права на самозахист, зокрема й необхідної оборони (ст. 1169 ЦК) [12].

Згідно з Кримінальним кодексом України обставинами, що виключають злочинність діяння громадян у сфері охорони державного кордону є: необхідна оборона (ст. 36); затримання особи, яка вчинила злочин (ст. 38); крайня необхідність (ст. 39); діяння, пов'язане з ризиком (ст. 42); виконання спеціального завдання з попередження чи розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації (ст. 43) [13].

Розвиток громадянського суспільства, його демократичних інститутів законодавством України відноситься до пріоритетних національних інтересів. Згідно зі ст. 4

Закону України „Про основи національної безпеки України” громадяни України та об’єднання громадян віднесено до суб’єктів забезпечення національної безпеки та її сегменту прикордонної безпеки [14]. Закон не виділяє особливих форм індивідуальної діяльності громадян по забезпеченню прикордонної безпеки. У статті 9 Закону визначено, що громадяни добровільно й у порядку виконання конституційних обов’язків здійснюють заходи, визначені законодавством України щодо забезпечення її національної безпеки; як безпосередньо, так і через об’єднання громадян привертаять увагу суспільних і державних інститутів до небезпечних явищ і процесів у різних сферах життєдіяльності країни; у законний спосіб і законними засобами захищають власні права та інтереси, а також власну безпеку [14].

Законодавство окремо не виділяє форм індивідуальної діяльності громадян у сфері охорони державного кордону. До ефективних форм такої діяльності громадян можна віднести: інформування органів Держприкордонслужби про підготовку або здійснення порушень режиму державного кордону, прикордонного режиму й режиму в пунктах пропуску через державний кордон, про появу підозрілих осіб біля кордону; надання допомоги посадовим особам прикордонних підрозділів у реалізації профілактичних заходів по попередженню порушень прикордонного законодавства та ін. Однак практична реалізація зазначених форм залежить від конкретної особи, рівня її правосвідомості, особистої мотивації.

Виходячи з викладеного, можна зробити висновки. Існуючий правовий статус громадян як суб’єктів діяльності по забезпеченню порядку у сфері охорони державного кордону є розмитим і не може сприяти ефективній взаємодії з органами Держприкордонслужби. Конституційні норми повинні бути деталізовані в спеціальному законі, відомчих актах і правових актах органів місцевого самоврядування з урахуванням специфіки діяльності громадян у сфері охорони державного кордону.

Створення чіткої правової бази діяльності громадян України як учасників охорони державного кордону повинно передбачати: визначення спеціального механізму участі громадян по попередженню; виявленню та припиненню правопорушень у прикордонному просторі; удосконалити їх соціально-правовий захист; форми взаємодії з прикордонним відомством; методи роботи.

#### **Література**

1. Указ Президента України від 19 червня 2006 року № 546/2006 „Про Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року”. // Офіційний вісник України. - 2006 р. - № 25 - С. 1807.
2. Закон України від 3 квітня 2003 року № 661-IV „Про Державну прикордонну службу України” // Закони України з прикордонних питань. - Хмельницький: Видавництво

Національної академії Державної прикордонної служби України імені Б. Хмельницького, 2003. - С. 19-43.

3. Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 „Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні”. - [Електронний ресурс]: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/810/98/print1391857265208736>.

4. Конституція України. - Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - С. 141.

5. Закон України „Про участь громадян в охорони правопорядку та державного кордону” від 22 червня 2000 р. № 1835-III // Відомості Верховної Ради України. - 2000. - № 40. - С. 338.

6. Словник української мови. - [Електронний ресурс]: <http://sum.in.ua/s/uchastj>.

7. Науменко Е.С. Организационно-правовые способы взаимодействия органов исполнительной власти и институтов гражданского общества: дис. на соискание ученой степени канд. юр. наук: спец. 12.00.14 - административное право, финансовое право, информационное право. - Саратов, 2010. - 222 с.

8. Мельников О.Ю. Административно-правовое регулирование участия граждан Российской Федерации в охране общественного порядка: дис. на соискание ученой степени канд. юр. наук: спец. 12.00.14 - административное право, финансовое право, информационное право. - М., 2009. - 289 с.

9. Закон України „Про державний кордон України” - Відомості Верховної Ради України - 1992. - № 2. - С. 5.

10. Богатова Т.В. Административно-правовой статус граждан, участвующих в обеспечении правопорядка: дис. на соискание ученой степени канд. юр. наук: спец. 12.00.14 - административное право, финансовое право, информационное право. - Ростов-на-Дону, 2008. - 24 с.

11. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. // Відомості Верховної Ради УРСР. - 1984 р. - № 51. - С. 1122.

12. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. - 2003. - № 40. - С. 356.

13. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. - 2001. - № 25-26. - С. 131.

14. Закон України „Про основи національної безпеки України” // Відомості Верховної Ради України. - 2003. - № 39. - С. 351.

*Зьолка В.Л.,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
докторант Національної академії  
Державної прикордонної служби України  
ім. Б. Хмельницького  
Надійшла: 17.09.2014*

УДК 343.231

## **ДО ПИТАННЯ НАУКОВОЇ РОЗРОБЛЕНОСТІ ПРОБЛЕМ ПРОТИДІЇ КОРИСЛИВО-НАСИЛЬНИЦЬКИМ ЗЛОЧИНАМ**

*Загнібіда В. В.*

*Стаття присвячена питанням наукової розробленості проблем протидії корисливо-насильницьким злочинам. Автор, на підставі аналізу існуючих точок зору, результатів особистого дослідження, виказує*

*власне ставлення до означеного питання та пропонує якісно нові підходи до визначення перспективних напрямів протидії корисливо-насильницьким злочинам.*

*Ключові слова: кваліфікація злочинів; корисли-*