

Переконавання та примус

у діяльності відділів прикордонної служби



Р. М. Ляшук

кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії та історії держави і права Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького

У статті розглядаються обсяг та значення переконавання та примусу в діяльності відділів прикордонної служби.

Проаналізовано зміст загальних методів діяльності під час реалізації правоохоронних функцій підрозділами охорони кордону. Внаслідок дослідження законодавства та наукових праць визначається роль методів переконавання та примусу в діяльності відділів прикордонної служби.

Ключові слова: методи діяльності, переконавання, примус, відділи прикордонної служби, Державна прикордонна служба України, правоохоронні органи, охорона державного кордону.

В статье рассматриваются объем и значение убеждения и принуждения в деятельности отделов пограничной службы. Проанализировано содержание общих методов деятельности при реализации правоохранительных функций подразделениями охраны границы. В результате исследования законодательства и научных работ определяется роль методов убеждения и принуждения в деятельности отделов пограничной службы.

Ключевые слова: методы деятельности, отделы пограничной службы, Государственная пограничная служба Украины, правоохранительные органы, охрана государственной границы.

The article reviews the scope and importance of belief and coercion in business departments of the Border Service. Analyzed the content of the common methods of law enforcement during the implementation of the division of the border. Due to research legislation and scientific works defines the role of persuasion and coercion in business departments of the Border Service.

Keywords: *methods of, border service division, State Border Guard Service of Ukraine, law enforcement, border protection.*

Особливі умови служби відділів прикордонної служби (далі — ВПС) вимагають застосування у їх діяльності специфічних методів. Саме те, яким чином підрозділи з охорони кордону виконуватимуть поставлені державою завдання, визначатиме ступінь та якість досягнення правоохоронної мети. Тому для кращого вирішення проблем адміністративно-правового забезпечення діяльності ВПС необхідно розробити доцільні методи їх роботи.

З'ясування змісту методів діяльності ВПС дасть змогу сформулювати відповідь на питання про те, якими способами найбільш дієво та раціонально можна досягти мети діяльності підрозділів охорони кордону [1, с. 12].

Для виконання завдань, покладених на ВПС, застосовуються загальні методи діяльності переконання та примус. Дані методи в тому чи іншому співвідношенні використовуються у процесі реалізації більшості функцій правоохоронних органів та ВПС, вважаються найвагомішими та всеохоплюючими методами державного управління загалом [1, с. 13-13].

Саме за допомогою цих методів рекомендують визначати зміст і конкретний прояв інших методів. Переконання та примус відбуваються через права, компетенцію та повноваження ВПС [2, с. 92].

Методи діяльності державних органів були предметом наукових пошуків багатьох учених, серед них В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ф. В. Бортняк, В. Л. Грохольський, Б. М. Марченко, О. М. Музичук та інші. Однак загальні методи діяльності ВПС не отримали достатньої наукової розробки.

Метою статті є визначення ролі методів переконання та примусу в діяльності ВПС.

Методи переконання та примусу є універсальними методами публічного управління. Вони становлять систему засобів організуючого впливу ВПС на свідомість і поведінку людей, є необхідною умовою нормального функціонування підрозділів та процесу управління кордонами [3, с. 13].

Метод переконання у діяльності ВПС використовується під час виконання завдань прикордонної служби та прикордонного контролю. Прикордонник, починаючи застосовувати правові норми чи виконувати рішення у сфері охорони кордону, повинен пересвідчитись, чи отримана суб'єктом інформація щодо його прав та обов'язків у даних правових відносинах. Тобто персонал ВПС переконує суб'єкта в добровільному виконанні положень законодавства з прикордонних питань [3, с. 13].

Метод переконання ґрунтується на нормативно-правових актах і застосовується без докладного та спеціального правового регулювання.

Метод переконання широко реалізується під час службової діяльності дільничних інспекторів прикордонної служби ВПС, а саме під час роботи з місцевим населенням, що направлена на профілактику правопорушень на державному кордоні. Практика показує недоліки проведення такої роботи. Це пояснюється недостатністю досвіду та впевненості прикордонників у необхідності використання в охороні кордону переконання.

З метою покращення ефективності використання методу переконання у діяль-

ності ВПС пропонуємо в системі службової підготовки передбачити заняття з навчання персоналу ВПС прийомів проведення індивідуально-профілактичної роботи серед населення, спрямованої на попередження правопорушень державного кордону; організувати та здійснювати регулярне вивчення позитивного досвіду застосування форм і методів індивідуально-профілактичної роботи посадових осіб ВПС та інших правоохоронних органів [1, с. 13].

На сьогодні Державна прикордонна служба України (далі — ДПСУ) пододала рубіж переходу від військового формування до правоохоронного органу спеціального призначення [4, ст. 6]. Концептуальні засади розвитку прикордонного відомства визначають нове завдання — приведення правового регулювання та змісту діяльності ВПС до вимог законодавства Європейського Союзу та міжнародних стандартів. Виконання даних програм потребує активного використання саме переконання як методу діяльності ВПС.

У наш час зростають і технічні можливості для застосування методу переконання: широке використання як традиційних засобів масової інформації (телебачення, радіо, преса), так і новітніх інформаційних ресурсів (Інтернет), що дає змогу проводити роз'яснювальну, виховну роботу, підвищувати рівень правосвідомості та відповідальності учасників правовідносин у прикордонній сфері [1, с. 13].

Метод переконання у науковій та виховній літературі невіддільний від методу заохочення [5; 6].

Спираючись на тенденції розвитку сучасного демократичного суспільства, велике значення у діяльності ВПС має поєднання заохочувальних та примусових заходів і методів. На практиці переважають перші [5, с. 12].

ВПС повинні застосовувати заохочення не в профілактичній роботі, а з метою

покращення участі місцевого населення в охороні кордону [7, с. 10]. Оскільки у разі відсутності відповідальності за утримання від певних дій спонукати до їх виконання може лише заохочення.

Стаття 18 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [8] встановлює систему заохочень громадян за участь в охороні кордону. Відсутність фінансового забезпечення заохочень та невизначеність порядку їх застосування практично виключають застосування цього методу.

Тому пропонуємо внести зміни до даної норми та встановити фіксовані розміри матеріальних заохочень залежно від суспільної небезпечності припиненого правопорушення та суми оцінки затриманої контрабанди під час участі громадян в охороні кордону. Також буде доцільним передбачити звільнення від оподаткування окремих видів діяльності громадян і організацій прикордоння, які надають допомогу прикордонним підрозділам.

Застосування методу примусу в діяльності ВПС посідає важливе місце. Кожна влада характеризується наявністю повноважень із застосування державного примусу. ВПС у своїй діяльності використовує особливий вид державного примусу — позасудовий адміністративний примус. Заходи адміністративно-правового примусу можуть установлюватися тільки правовими актами. Тому такий примус ВПС є правовим примусом, спрямованим на реалізацію правових актів, які регулюють суспільні відносини у сфері охорони державного кордону [9, с. 160, 161].

Б. М. Марченко адміністративний примус у діяльності ДПСУ характеризує як визначений нормами публічного права спосіб офіційного фізичного або психічного впливу посадових осіб ДПСУ на свідомість та поведінку фізичних та юридичних осіб навіть усупереч їх волі та бажанню у вигляді особистих, майнових,

організаційних обмежень їх прав, свобод та інтересів, що здійснюється з метою охорони суспільних відносин, які виникають при забезпеченні охорони державного кордону та в прикордонній сфері, шляхом попередження і припинення правопорушень та притягнення винних до юридичної відповідальності [1, с. 12].

На наш погляд, під примусом у діяльності ВПС слід розуміти застосування передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу на суб'єкти з метою виконання ними правових норм у сфері охорони кордону. Залежно від об'єкта впливу розрізняють психічний, матеріальний, фізичний та організаційний примуси [3, с. 13].

Застосування персоналом ВПС адміністративного примусу має свої особливості, що пояснюється їх спеціалізованим становищем у системі публічних органів влади. Ці особливості зумовлені тим, що на ДПСУ покладене головне завдання — забезпечення недоторканності державного кордону України, що передбачає застосування широкого кола примусових заходів. Прикордонники застосовують заходи адміністративного примусу, які становлять основу їх діяльності, хоча існує можливість і добровільного виконання вимог прикордонного законодавства. Застосування примусових заходів здійснюється на засадах гласності й суворого додержання вимог законодавства та охорони прав громадян [4, ст. 3].

Метод примусу використовується під час виконання всіх основних функцій ВПС, крім координаційної. Адже взаємодіючі органи не є об'єктами управління з боку ВПС та не підпорядковані їм. Крім того, норми, які регулюють координаційну діяльність, не встановлюють відповідальності щодо суб'єктів її здійснення.

У сучасній юридичній науці склалася така класифікація заходів адміністративного примусу: а) заходи адміністратив-

ного запобігання (адміністративно-попереджувальні); б) заходи припинення правопорушень; в) адміністративні стягнення [9, с. 160].

Профілактичними заходами є застосування ВПС засобів, спрямованих на попередження можливих дій щодо невиконання норм прикордонного законодавства [3, с. 14].

Припинення правопорушень здійснюється з використанням заходів забезпечення та організації. Заходи процесуального забезпечення є різновидом заходів примусу, які застосовуються ВПС з метою реалізації завдань охорони кордону (пропуск осіб суднового екіпажу на берег) та провадження у справах про адміністративні правопорушення (адміністративне затримання) [10, ст. 263].

Примусові заходи організаційного характеру спрямовані на виконання організаційних завдань щодо охорони кордону, наприклад, розташування прикордонних нарядів на будь-яких ділянках місцевості, перебування на земельних ділянках, у житлових та інших приміщеннях громадян за їх згодою або без їх згоди у невідкладних випадках тощо [4, ст. 20].

Закон наділяє персонал ВПС вагомими повноваженнями із застосування примусу. Вони представлені:

– заходами припинення правопорушень: застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення [10, ст. 260-265], застосування сили у передбачених законом випадках [4, ст. 21; 11, ст. 12-15-1; 12];

– адміністративною відповідальністю: складання протоколів у справах про адміністративні правопорушення, передбачені ст. ст. 85, 92, 121-1, 185-10, 191, 195, 202-207 Крдексу України про адміністративні правопорушення (далі — КУпАП) [10, ст. 255] та інші, розгляд адміністративних правопорушень за ст. 202, ч. 2 ст. 203, ст. 207 КУпАП [10, ст. 222-1].

З огляду на регламентованість цих заходів керівництво ВПС часто трактує їх як обов'язкові. При цьому в повсякденній діяльності приділяється недостатня увага адміністративно-попереджувальним заходам.

Аналіз застосування попереджувальних заходів у порівнянні з припиненням правопорушень та заходами відповідальності у діяльності ВПС свідчить про необхідність здійснення таких організаційно-правових заходів, які б дали змогу забезпечити їх дієвість і відтворити у відомчих нормативних актах — наказах ДПСУ. На нашу думку, це введення в практику роботи працівників ВПС застосування ст. ст. 21, 22 КУпАП при винесенні постанов у справах про адміністративні правопорушення щодо порушень правил прикордонного режиму, відповідальність за які передбачена ст. 202 КУпАП [10]; поступове здійснення заходів щодо підвищення правової культури населення з прикордонних питань [13, с. 12].

Для цього вже проведені першочергові заходи: пропаганда правових знань персоналом ВПС з питань охорони кордону; покращення взаємовідносин прикордонників з учасниками прикордонного руху та культури поведінки громадян на кордоні; запроваджені відомчі стандарти культури прикордонної служби [14].

За результатами проведеного опитування практичних працівників ВПС зроблено висновок, що найбільш ефективними засобами протидії правопорушенням законодавства про державний кордон 62 % опитаних вважають застосування заходів адміністративного примусу.

Положення нових правових актів послаблюють застосування примусу в правоохоронній діяльності взагалі та в охороні кордону зокрема. А саме:

– Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»

від 22 вересня 2011 р. [15] установлює низку гарантій забезпечення прав іноземців та осіб без громадянства, а також обмежує застосування ВПС заходів адміністративного примусу щодо них;

– постанова Кабінету Міністрів України № 1110 від 8 грудня 2010 р. «Про внесення змін до Положення про прикордонний режим» спрощує правила прикордонного режиму щодо обліку та тримання на пристанях, причалах і в пунктах базування самохідних та несамохідних суден, їх плавання та пересування у внутрішніх водах України [16]. Сюди ж можна додати декриміналізацію незаконного перетинання державного кордону України, зменшення відповідальності за контрабанду та інші зміни прикордонного законодавства.

Такі норми зменшують застосування примусу та зобов'язують правоохоронні органи внести відповідні зміни до своїх відомчих інструкцій. Це підтверджує наявність тенденцій лібералізації взаємовідносин між прикордонною службою та учасниками руху через кордон.

З огляду на викладене можна стверджувати, що в діяльності ВПС пріоритетним є переконання, але його застосування на цей час не сприятиме покращанню стану прикордонної безпеки, і тому відповідні заходи попередження мають бути використані обережно, а їхнє запровадження відбуватись поступово.

Отже, загальні методи діяльності ВПС застосовуються при використанні всіх або основних функцій підрозділу на основних стадіях процесу діяльності. Такими методами є переконання, заохочення та примус.

Подальшого дослідження потребують спеціальні методи діяльності ВПС, які дають змогу забезпечити всі особливості виконання завдань з охорони державних кордонів.

Список використаної літератури

1. *Марченко Б. М.* Адміністративна діяльність ДПСУ [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. – Дніпропетровськ, 2009. – 20 с.
2. *Грохольський В. Л.* Управління діяльністю спеціальних підрозділів МВС України по боротьбі з організованою злочинністю : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Харківський нац. ун-т внутрішніх справ. – Х., 2004. – 425 с.
3. *Бортняк Ф. В.* Форми та методи діяльності державної виконавчої служби : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Київський нац. ун-т внутрішніх справ України. – К., 2008. – 18 с.
4. Про ДПСУ : Закон України від 03.04.2003 р. № 661-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 208.
5. *Музичук О. М.* Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Харківський нац. ун-т внутрішніх справ. – Х., 2010. – 32 с.
6. *Рикова К.* Інструменти і методи заохочення системи управління моральними стимулами / К. Рикова // Студентська молодь і науковий поступ : матеріали VI Міжвузівської щорічної наукової студентської конференції / Львівський університет бізнесу та права. – Л. : ЛУБП, 2009. – С. 202-209.
7. *Музичук О. М.* Організаційно-правові основи участі громадян в охороні громадського порядку і боротьбі з правопорушеннями : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харківський нац. ун-т внутрішніх справ. – Х., 2003. – 20 с.
8. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22 червня 2000 р. № 1835-III [Зі змінами] [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.
9. *Ляшук Р. М.* Заходи адміністративного припинення спеціального призначення ДПСУ в системі заходів державного примусу / Р. М. Ляшук // Південноукраїнський правничий часопис : збірник наук. праць. – Одеса : Вид-во Одеського держ. ун-ту. внутрішніх справ, 2009. – № 1. – С. 159–162.
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X ; із змінами і доп. – Харків : Ксилон, 2012. – 249 с.
11. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 р. №565-XII ; із змінами і доп. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №4. – Ст. 20.
12. Інструкція про застосування зброї, бойової техніки, озброєння кораблів (катерів), літаків і вертольотів ДПСУ спеціальних засобів та заходів фізичного впливу під час охорони державного кордону та виключної (морської) економічної зони України : Наказ Адміністрації ДПСУ від 21.10.2003 р. № 200 // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pvu.gov.ua>.
13. *Гусаров С. М.* Адміністративно-правові засади управлінської діяльності Державної автомобільної інспекції України щодо забезпечення безпеки дорожнього руху [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харківський нац. ун-т внутрішніх справ. – Харків, 2002. – 16 с.
14. Про затвердження Кодексу поведінки працівників, до функціональних обов'язків яких належить здійснення управління кордонами : Наказ МВС, МЗС, Адміністрації ДПСУ та Головного управління державної служби України від 05.07.2011 р. №330/151/809/434/146 // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
15. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22 вересня 2011 р. № 3773-VI // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
16. Про внесення змін до Положення про прикордонний режим : постанова Кабінету Міністрів України № 1110 від 8 грудня 2010 р. // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>