



Р.М. ЛЯШУК,

кандидат юридичних наук

(Національна академія Державної прикордонної служби України ім. Б. Хмельницького)

ЗАГАЛЬНОПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ВІДДІЛІВ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ

Ключові слова: загальноправові принципи, відділи прикордонної служби, Державна прикордонна служба, правоохоронні органи, охорона державного кордону.

Діяльність відділів прикордонної служби (далі – ВПС) здійснюється на підставі правових норм. Основні вимоги до діяльності ВПС, що викладені у національному законодавстві, зібрані у загально-правових принципах. Визначення змісту керівного впливу даних принципів на охорону державного кордону має важливе значення для удосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності ВПС.

Принципи діяльності державних органів розглядалися у працях В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, В.Л. Грохольського, В.К. Колпакова, М.М. Литвина, І.Л. Невзорова, І.Д. Сліденко, В.О. Шамрая та інших. Проте комплексного вивчення питання керівного впливу загальноправових принципів на діяльність відділів прикордонної служби не проводилось, що і є метою нашого дослідження.

Шляхом досягнення даної цілі є аналіз норм національного законодавства та праць вчених-юристів. Невід'ємними для діяльності ВПС є принцип *верховенства права*, встановлений Конституцією України (ст. 8) і передбачений Законом України «Про основи національної безпеки України» (ст. 5), який щодо прав і свобод людини та громадянина є нормою прямої дії [3; 1; 2, 20]. Під час охорони кордону людина, її права та свободи визнаються

найвищими соціальними цінностями та визначають зміст і спрямованість правоохоронної діяльності ВПС. Право є головним регулятором суспільних відносин, які виникають у процесі службової діяльності ВПС.

Принцип верховенства права означає те, що в системі нормативних актів Конституція має вищу юридичну силу, а отже, всі інші нормативні акти повинні їй відповідати (не суперечити). Цей принцип досягається шляхом здійснення контролю над актами і діями, які мають нормативний характер, у випадку, коли вони, на думку суб'єктів правозастосування, створюють колізію або коли така колізія виявляється в ході правозастосування, тобто контроль є способом забезпечення верховенства Конституції [4, 53]. Тому норми права, а особливо конституційного, є визначальними у діяльності ВПС.

Принцип *законності* діяльності ВПС, записаний в Конституції України (ст. 19), Законах України «Про державну службу України» (ст. 3) та «Про прикордонний контроль» (ст. 4) [3; 5; 6; 7, 6] полягає в тому, що діяльність ВПС повинна проводитись в повній відповідності до вимог діючого законодавства і не виходити за його межі, зміст і мету. Законність – це стан суспільного життя, який характеризується

неухильним дотриманням і виконанням законів всіма суб'єктами [8]. І.Л. Невзоров вважає законність найважливішим принципом всіх без винятку соціальних явищ, що лежать в основі суспільного життя [9, 10].

На думку В.К. Колпакова, законність – це специфічний державно-правовий режим, за допомогою якого забезпечується загальнообов'язковість юридичних норм [10, 166]. Зазначений принцип в діяльності ВПС характеризується як режим відповідності суспільних відносин, що виникають у цій сфері, законам і підзаконним актам держави, як режим атмосфери взаємодії й взаємин держави та громадян. Поняття законності в діяльності прикордонників визначається як такий принцип, режим і метод забезпечення процесу виконання службово-трудова завдань осіб рядового і начальницького складу, за якого захист і охорона прав, свобод і законних інтересів суб'єктів правовідносин відбувається виключно в допустимих формах та визначених ним способах, прийомах, засобах. Пропонується виокремити дві сфери законності стосовно діяльності ВПС: зовнішню (професійна діяльність ВПС з охорони кордону) і внутрішню (відповідність законам та підзаконним нормативно-правовим актам діяльності ВПС, їх відділень, груп, осіб рядового і начальницького складу) [11, 107].

Найважливіша риса законності розвивається у її визначенні як режиму відносин (стосунків) громадян і організацій із суб'єктами влади, який сприяє забезпеченню прав і законних інтересів особистості, її всебічному розвитку, формуванню й розвитку громадянського суспільства, успішній діяльності державного механізму. Такий режим необхідний для всіх галузей життя, але особливе значення він має в системі взаємовідносин ВПС із громадянами та недержавними організаціями [12, 29].

Ідеї законності втілюються в певних правових вимогах, які відображають

окремі аспекти цього явища в сукупності, виражають його зміст.

До них належать:

- забезпечення відповідності закону праву;
- точне виконання законів у діяльності ВПС та недопущення сваволі щодо громадян і інших суб'єктів;
- здійснення всіх державних владних функцій ВПС винятково на основі закону та рішучого викоренення будь-яких порушень закону;
- рівність усіх перед законом;
- забезпечення неминучості застосування передбачених у законі заходів за порушення правових норм;
- можливість судового захисту суб'єктивних прав і свобод від усіх правопорушень ВПС;
- реальність законності – це досягнення фактичного виконання правових розпоряджень у всіх видах діяльності ВПС;
- нерозривний зв'язок законності з демократією [9, 12].

Законність полягає в неухильному дотриманні прикордонниками Конституції (ст. 19) [3], законів України, інших актів законодавства України, нормативно-правових актів ДПСУ під час виконання завдань з охорони державного кордону в будь-яких умовах обстановки.

Мета законності полягає «у створенні умов, що сприяють відповідності поведінки суб'єктів зразкам, визначеним у правових приписах» [13, 275]. Відповідно до цього принципу, регламентація правовідносин у сфері діяльності ВПС здійснюється виключно на основі та в межах чинного законодавства України, оскільки держава забезпечує реалізацію даного принципу шляхом юридичних гарантій.

Практична сторона принципу законності полягає в дотриманні норм Конституції, законів та підзаконних правових актів України ВПС у сфері управління кордонами. Цей принцип є універсальним, оскільки в правовій державі існує єдине

підґрунтя для регулювання відносин в різних галузях права, і цим підґрунтям є закон. Аналіз дослідження принципу законності дає можливість зробити такі висновки:

1) принцип законності є фактором суворого додержання та реалізації правових норм усіма суб'єктами правовідносин, в тому числі і ВПС;

2) регламентація відносин у діяльності ВПС відбувається в чіткій відповідності як з чинним законодавством України, так і міжнародними нормами права;

3) даний принцип забезпечує правову стабільність та системність нормативного регулювання діяльності ВПС;

4) принцип забезпечує якість нормативно-правових актів, які регулюють діяльність ВПС, запобігає їх суперечності та автономності.

Аналізуючи утворену систему способів забезпечення законності у діяльності ВПС, на думку В.О. Шамрая, доцільно підкреслити, що шлях до зміцнення законності лежить не стільки в удосконаленні цих способів, скільки в удосконаленні й розвитку факторів, які сприяють законній діяльності ВПС. Підкреслюючи роль стимулюючих факторів для зміцнення законності у ВПС, водночас доцільно зміцнювати й розширювати способи забезпечення законності в діяльності всіх силових структур держави [12, 30].

Принцип *гласності*, закріплений в Конституції України (ст. 34) [3], законах України «Про державну прикордонну службу України» (ст. 3) [5] та «Про прикордонний контроль» (ст. 4) [6], полягає у відкритому доступі широкого кола суспільства до інформації стосовно діяльності ВПС.

Звернемо увагу на деякі аспекти гласності у діяльності ВПС. По-перше, діяльність ВПС має бути гласною. Важливо, щоб така діяльність була відкритою для демократичного цивільного контролю. По-друге, інформація про суспільно значимі наслідки службових дій ВПС має бути доступною для громадськості.

ВПС зобов'язані інформувати про свою діяльність і прийняті рішення, в тому числі і через засоби масової інформації. Гласність – одна з основних гарантій права на інформацію як складової права на свободу думки і слова [14, 596]. Винятком є дотримання прав людини щодо нерозголошення відомостей особистого характеру (ст.ст. 31, 32 Конституції України [3] та ст. 8 Закону України «Про захист персональних даних» [15]), таємниці слідства (ст.ст. 14¹, 20 КПК України 1960 р. [16] та ст. 12 КАС України [17]) та державної таємниці (ст. 3 Закону України «Про державну таємницю» [18] та ст. 212² КУпАП [20]).

За характером своїх обов'язків посадові особи ВПС отримують інформацію, яка може стосуватись особистого життя інших осіб, чи потенційно зашкодити їх інтересам та репутації. Слід проявити велику обережність при збереженні та використанні такої інформації, яка розголошується лише при виконанні службових обов'язків та в цілях правоохоронної діяльності. Будь-яке розголошення цієї інформації з іншою метою є цілком неправомірним [21].

Принцип *гуманізму*, закріплений в ст. 3 Закону України «Про міліцію» [22], проголошує, що персонал ВПС у своїй діяльності повинен дотримуватись системи поведінкових стандартів, за якими правоохоронні інтереси держави узгоджувались з потребами та інтересами людей [14, 660]. Особливе значення гуманного ставлення до людини проявляється під час її адміністративного затримання [23].

Згідно зі ст. 4 Закону України «Про основи національної безпеки України» [1] Державна прикордонна служба України є суб'єктом забезпечення національної безпеки, тому, крім описаних принципів, на думку М.М. Литвина, в ході діяльності ВПС слід керуватися такими принципами забезпечення прикордонної безпеки:

- своєчасність і адекватність заходів захисту національних інтересів в умовах реальних і потенційних загроз;

- чітке розмежування повноважень та взаємодія органів державної влади у забезпеченні прикордонної безпеки;
- демократичний цивільний контроль у сфері прикордонної безпеки і над правоохоронними органами держави;
- використання в інтересах України механізмів міжнародної прикордонної безпеки [2, 20].

Розглядаючи принцип *своєчасності й адекватності заходів захисту національних інтересів в умовах реальних і потенційних загроз* [1] як принцип діяльності ВПС, варто зазначити, що такі заходи ВПС вживаються в ході охорони кордону та під час проведення спеціальних операцій. Дії ВПС із захисту національних інтересів на кордоні повинні починатись та закінчуватись у період наявності потенційної загрози. Характер та інтенсивність дій повинні відповідати реальній обстановці та ступеню загрози, що виникла в даних умовах [7].

Чітке розмежування повноважень та взаємодія органів державної влади у забезпеченні прикордонної безпеки [1] в діяльності ВПС полягає у недопущенні дублювання форм і методів діяльності ВПС та інших державних органів під час виконання спільних завдань з охорони державного кордону України.

Принцип взаємодії з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями при здійсненні покладених на ВПС завдань, вимагає чіткого визначення в законодавчих актах обсягу повноважень персоналу ВПС для забезпечення їх діяльності під час співпраці з взаємодіючими органами.

Принцип *демократичного цивільного*

контролю за діяльністю ВПС [1] є можливістю державних органів та інституцій громадянського суспільства мати доступ до інформації про факти та результати службових дій ВПС, їх оцінки на предмет законності, а за необхідності, впливу через передбачені законом механізми [24; 25]. Для цього, діяльність ВПС повинна бути відкритою для суспільства, що зумовлено вимогами Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19 червня 2003 р. [26].

Використання в інтересах України механізмів міжнародної прикордонної безпеки [2, 20] у діяльності ВПС дозволяє застосувати додаткові можливості інших держав та міжнародних організацій з метою ефективного виконання завдань з охорони державного кордону України.

Отже, загальноправові принципи діяльності ВПС – це ті універсальні нормативно-правові положення, що містяться у національному законодавстві, які є вихідними засадами діяльності державних органів загалом та ВПС зокрема. До них, на наш погляд, слід віднести принципи: верховенства права, законності діяльності ВПС, гласності, гуманізму, своєчасності й адекватності заходів захисту національних інтересів в умовах реальних і потенційних загроз, чіткого розмежування повноважень та взаємодії органів державної влади у забезпеченні прикордонної безпеки, демократичного цивільного контролю за діяльністю ВПС та використання в інтересах України механізмів міжнародної прикордонної безпеки.

Подальшого дослідження потребують спеціальні принципи діяльності ВПС, які визначають особливості охорони кордону.

Список літератури:

1. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 39. – С. 351.

2. *Литвин М.М.* Основи інтегрованого управління кордонами : курс лекцій / М.М. Литвин. – Хмельницький: Вид-во Нац. академії Державної прикордонної служби України, 2011. – 368 с.
3. Конституція України: Із змінами, внесеними згідно із Законом № 2952-VI від 1 лютого 2011 р. – К.: ВВП Нотіс, 2011. – 48 с.
4. *Сліденко І.Д.* Принцип верховенства Конституції: варіабельність деяких наслідків дії / І.Д. Сліденко // Вісник Центральної виборчої комісії. Конституційне право. – К.: – 2008. – № 1(11). – С. 50–54.
5. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квітня 2003 р. № 661-IV // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 27. – Ст. 208.
6. Про прикордонний контроль: Закон України від 5 листопада 2009 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 6. – Ст. 46.
7. Інструкція з організації оперативно-службової діяльності відділу прикордонної служби Державної прикордонної служби України. Частина I (відділ прикордонної служби): Наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 29 вересня 2009 р. № 1040 // – Хмельницький: Вид-во Нац. академії Держ. прикордон. служби України, 2010. – 176 с.
8. Правознавство: підручник / [за ред. М. Настюка]. – Львів: Світ, 1995. – 621 с.
9. *Невзоров І.Л.* Принцип законності в правозастосувальній діяльності: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / І.Л. Невзоров. – Харків, 2003. – 20 с.
10. *Колпаков В.К.* Адміністративне право України: підручник // В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 752 с.
11. *Сергієнко К. А.* Значення принципу законності в адміністративно-юрисдикційній діяльності міліції / К.А. Сергієнко // Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки: Збірник наукових праць. – Запоріжжя, 2010. – № 3. – С. 105–110.
12. *Шамрай В.О.* Державне управління військовими формуваннями воєнної організації: стан та тенденції розвитку в сучасній Україні: автореф. дис... д-ра. наук з держ. упр.: 25.00.03 / В.О. Шамрай. – К., 1999. – 39 с.
13. Теорія держави і права: підручник / С.Л. Лисенков, А.М. Колодій, О.Д. Тихомиров, В.С. Ковальський; за ред. С.Л. Лисенкова. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 448 с.
14. Юридична енциклопедія: в 1 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко [та ін.]. – К.: Укр. енцикл., 1998. – Т. 1: А–Г. – 672 с.
15. Про захист персональних даних [Електронний ресурс]: Закон України від 1 червня 2010 року № 2297-VI (ВВР, 2010, № 34, ст. 481) // Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>
16. Кримінально-процесуальний кодекс України: Закон України від 28 грудня 1960 р. № 1001-05 із змінами і доп. // Відомості Верховної Ради. – 1961. – № 2. – Ст. 15.
17. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. № 8073-X ; із змінами і доп. – Харків: Ксилон, 2007. – 249 с.
18. Про державну таємницю: Закон України від 21 січня 1994 р. // Відомості Верховної Ради. – 1994. – № 16. – Ст. 93.
19. Про затвердження зводу відомостей, що становлять державну таємницю: Наказ Голови Служби Безпеки України від 1 березня 2001 р. № 52; зареєстровано в Міністерстві юстиції України 22 березня 2001 р. за № 264/5455 [Електронний ресурс]: Законодавство України / Правова серія «Інфодиск». – К.: CD-вид-во «Інфодиск», 2011. – Назва з титул. екрану.
20. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 р.; із змінами і доп. – Харків: Ксилон, 2012. – 249 с.

21. Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН № 34/169 від 17 грудня 1979 р. [Електронний ресурс]: Законодавство України / Правова серія «Інфодиск». – К.: CD-вид-во «Інфодиск», 2011. – 1 електрон. опт. диск (CD-ROM): кольор. – Системні вимоги: Pentium-233; 32 mb RAM; CD-ROM Windows 95OSR/98/NT SP6/2000/XP.

22. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. № 565-XII; із змінами і доп. // Відомості Верховної Ради. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

23. Про громадянські і політичні права. Міжнародний пакт прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 р. Док. ООН А/RES/2200 А (XXI). Ратифікований Верховною Радою Української РСР Законом № 2148-VIII від 19 жовтня 1973 р. [Електронний ресурс]: Законодавство України / Правова серія «Інфодиск». – К.: CD-вид-во «Інфодиск», 2011.

24. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. [Електронний ресурс]: Законодавство України / Правова серія «Інфодиск». – К.: CD-вид-во «Інфодиск», 2011.

25. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2658-XII; із змінами і доп. // Відомості Верховної Ради. – 1992. – № 48. – Ст. 651.

26. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19 червня 2003 р. [Електронний ресурс]: Законодавство України / Правова серія «Інфодиск». – К.: CD-вид-во «Інфодиск», 2011.

РЕЗЮМЕ

В статье рассматривается объем и значение общеправовых принципов в деятельности отделов пограничной службы. Проанализировано содержание общеправовых принципов, касающихся правоохранительной деятельности отделов пограничной службы. В результате исследования норм национального законодательства автор определяет роль общеправовых принципов в деятельности отделов пограничной службы.

SUMMARY

The article considers the scope and value of general legal principles in sections of the border service. Analyzed the content of general legal principles relating to law enforcement departments of border guards. As a result of research by national law defines the role of general legal principles in sections of the border service.

*Рекомендовано кафедрою теорії та історії
держави і права*

Подано 25.08.2012.