

Валентин Зьолка,

доктор юридичних наук, доцент,
Національна академія Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького, м. Хмельницький

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖПРИКОРДОНСЛУЖБИ УКРАЇНИ ІЗ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ ТА ВІЙСЬКОВИМИ ФОРМУВАННЯМИ У ПРИКОРДОННІЙ СФЕРІ

У статті здійснено комплексне дослідження доктринальних підходів та сучасного правового забезпечення правовідносин що виникають при взаємодії правоохоронних органів та військових формувань у прикордонній сфері. На цій основі відпрацьовані рекомендації щодо удосконалення законодавства у цій сфері.

***Ключові слова:** прикордонна сфера, взаємодія, координація, органи державної влади, Державна прикордонна служба України.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Законодавство України закріплює повноваження по вирішенню завдань охорони державного кордону не лише за Державною прикордонною службою України (далі – Держприкордонслужба України), але й і за українським народом, правоохоронними органами та військовими формуваннями.

Аналіз практичної діяльності органів Держприкордонслужби України свідчить про позитивні результати щодо координації та узгодження спільних зусиль правоохоронних органів.

Разом з тим, діяльність правоохоронних органів в сфері забезпечення національної безпеки України у прикордонній сфері не повністю відповідає сучасним вимогам: існують непоодинокі випадки неузгодженості дій, послаблення координуючої ролі органів охорони кордону у питаннях припинення протиправної діяльності на кордоні, розпорошення зусиль, що призводить до зриву виконання поставлених завдань та необґрунтованого збільшення матеріальних витрат. Серед службовців правоохоронних органів

нерідко спостерігається відстоювання корпоративних, відомчих інтересів, відсутність ініціативи у співпраці з представниками інших відомств. І як наслідок – результати роботи системи правоохоронних органів не може задовольнити інтереси громадянського суспільства.

Результати анкетування посадових осіб органів управління Держприкордонслужби свідчать про те, що лише 16 % респондентів задоволені станом взаємодії підрозділів Держприкордонслужби з іншими органами, 5% – не задоволені; 41 % відмічають як недолік – «недосконалість інституту юридичної відповідальності за невиконання спільних рішень», а 38 % вказують на необхідність деталізації координаційних повноважень посадових осіб Держприкордонслужби.

Реформування системи правоохоронних органів передбачає ефективний розподіл компетенції між правоохоронними органами, створення нових механізмів їх взаємодії.

Забезпечення комплексного вдосконалення законодавства з питань національної безпеки і оборони України, зокрема прийняття Закону України про внесення змін до Закону України «Про основи національної безпеки України» (нова редакція), який визначить механізми керівництва у сфері національної безпеки та оборони, унормує структуру і склад сектору безпеки і оборони, систему управління, координації та взаємодії його органів; централізоване управління сектором безпеки і оборони у мирний час, у кризових ситуаціях, що загрожують національній безпеці, та в особливий період, міжвідомчу координацію і взаємодію Стратегією національної безпеки України визначені як важливі завдання на шляху формування та розвитку сектору безпеки і оборони [1].

Для ефективного розвитку сектору безпеки і оборони в сучасних умовах передбачається забезпечення ефективної координації та функціонування державної системи кризового реагування [2].

Стратегією розвитку Держприкордонслужби України передбачено запровадження європейських стандартів інтегрованого управління

кордонами [3], що неможливе без удосконалення взаємодії з правоохоронними органами України та суміжних держав. Однією із проблем інтегрованого управління кордонами, як зазначено у Концепції інтегрованого управління кордонами є «необхідність удосконалення міжвідомчого та міжнародного співробітництва» [4].

Правова регламентація питань взаємодії прикордонного відомства з правоохоронними органами та військовими формуваннями в сфері охорони державного кордону не зазнала суттєвих змін за всі роки незалежності України. Норми законів що визначають права та обов'язки суб'єктів взаємодії в основному носять декларативний характер, містять прогалини та неузгоджену термінологію. За цих умов правова регламентація здійснюється на міжвідомчому рівні. Сьогодні накопичено значний масив міжвідомчих нормативно-правових актів, що регулюють взаємодію у сфері охорони та захисту державного кордону, який досі вони не піддавався належному науковому аналізу. Винятково важливими завданнями є удосконалення законів України «Про державний кордон України» та «Про Державну прикордонну службу України», які визначають повноваження органів державної влади в сфері охорони державного кордону, приведення їх у відповідність зі сталою практикою їх діяльності та закріплення координаційних повноважень у статусних законах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано вирішення даної проблеми та на які опирається автор. Проблеми теорії та практики взаємодії та координації між органами державної влади висвітлювали в своїх роботах такі науковці, як: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, Р. А. Калюжний, В. К. Колпаков, Н. Р. Нижник, О. І. Остапенко, В. М. Плішкін, Л. О. Фещенко, В. О. Шамрай та інші вчені.

Теоретичний інтерес представляють розробки науковців які працюють в системі Держприкордонслужби України: І. П. Кушнір, М. О. Короля, В. О. Назаренко, О. Г. Мельникова, Ю. В. Потомського, В. В. Половникова, Л. В. Серватюк, Т. О. Цимбалістого.

Метою статті є формулювання та обґрунтування рекомендації щодо удосконалення організаційного та правового забезпечення правовідносин що виникають при взаємодії правоохоронних органів та військових формувань у прикордонній сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. Взаємодія Держприкордонслужби з правоохоронними органами та військовими формування в сфері охорони державного кордону здійснюється переважно в рамках адміністративно-правових інститутів і регулюється нормами адміністративного права.

Однак, питання обов'язковості правової регламентації такого специфічного напрямку діяльності правоохоронних органів як взаємодія залишається дискусійним. Деякі автори не включають ознаку нормативної урегульованості через її загальність та очевидність. Інші вважають, що така вказівка на неї обмежить зміст поняття взаємодії і тим самим ослабить його значення для практики [5, с. 299]. Слід погодитись з таким підходом, адже динаміка розвитку суспільних відносин в сфері охорони державного кордону є досить інтенсивною, і зрозуміло якісно врегулювати їх у нормативно-правових актах практично неможливо. Особливо складно врегулювати відносин які виникають на місцевому рівні: між конкретними виконавцями. Жорстка правова регламентація їх взаємодії, наприклад у формі алгоритмів дій, виключатиме ініціативу, що негативно відобразиться на кінцевому результаті діяльності усєї правоохоронної системи.

Взаємодія персоналу Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами та військовими формуваннями повинна регулюватись не стільки правовими нормами як внутрішньо особистісними регуляторами. Тому важливо щоб принципи добросовісної взаємодії стали важливою складовою професійної етики як прикордонників так і представників інших правоохоронних органів та військових формувань.

Нажаль, в існуючому «Кодексі поведінки працівників, до функціональних обов'язків яких належить здійснення управління кордонами» відсутні моральні

принципи, які б забезпечили ефективну взаємодію правоохоронних органів. Хоча, метою Кодексу, як зазначено у преамбулі, є «розширення співробітництва...» у сфері управління кордонами. Моральний обов'язок працівника взаємодіяти з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та об'єднаннями громадян під час здійснення функцій та завдань знайшов своє закріплення лише у п.7 Кодексу, не як самостійна норма, а як складова прозорості та відкритості [6].

На нашу думку, основні принципи, ключові права та обов'язки взаємодіючих суб'єктів у сфері охорони державного кордону повинні бути закріплені на рівні Закону України «Про державний кордон України» та законів які визначають правовий статус відповідних правоохоронних органів та військових формувань та деталізовані до певного рівня у підзаконних актах.

На сьогодні накопичено значний масив нормативно-правових актів, що регламентують взаємодію правоохоронних органів та військових формувань у прикордонній сфері.

Пропонуємо застосовувати традиційний підхід до класифікації джерел адміністративного права, застосовуючи критерій поділу правових актів за їх юридичною силою. Загальні засади організації координації та взаємодії правоохоронних органів та військових формувань у прикордонній сфері містяться у Конституції України та таких законах, як: «Про основи національної безпеки», «Про державний кордон України», «Про прикордонний контроль», «Про Раду національної безпеки і оборони України», «Про Державну прикордонну службу України», «Про виключну (морську) економічну зону України», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» та інших.

До другої групи входять підзаконні акти. Серед них слід виділити укази Президента України: «Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України», «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади».

Незначний масив підзаконних актів, які регламентують взаємодію

правоохоронних органів у сфері охорони державного кордону займають постанови Кабінету Міністрів України. Хоча до основних повноважень КМУ у сфері національної безпеки та обороноздатності належить здійснення заходів щодо охорони та захисту державного кордону України і території України. Крім того, основним завданням КМУ є: спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю (стаття 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»).

До даної групи актів належать постанови Кабінету Міністрів України: «Про прикордонний режим» від 27 липня 1998 р. № 1147; «Про затвердження Порядку здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні» від 18 січня 1999 р. № 48; «Про затвердження Порядку надання Державній прикордонній службі та виконання нею доручень уповноважених державних органів щодо осіб, які перетинають державний кордон», та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2013 р. № 280; «Про затвердження Порядку надання відомостей стосовно осіб, які в період одержання допомоги по безробіттю перетинали державний кордон України або перебували за межами України» від 17 червня 2009 р. № 600 та інші.

Особливістю адміністративно-правових основ взаємодії Держприкордонслужби з іншими державними органами є наявність значної кількості міжвідомчих підзаконних нормативно-правових актів. Дана ситуація була характерна для радянських часів. І за часів незалежності спостерігається лише збільшення кількості актів даного виду.

Окремі аспекти взаємодії та координації правоохоронних органів регламентуються актами які містять інформацію з обмеженим доступом і в силу цього є недоступною для широкого кола осіб.

Недоліком нормотворчості у сфері правової регламентації взаємодії правоохоронних органів є те, що ціла низка правових актів викликають сумнів щодо їх приналежності до нормативно-правових. Причиною є або затвердження

їх розпорядженнями відповідних органів, або наявність персоніфікованих норм, що характеризує їх як індивідуально-правові.

Норми наказів Міністерства внутрішніх справ та Адміністрації Держприкордонслужби мають внутрішню спрямованість та, як правило, не розповсюджують свою чинність на інші правоохоронні органи.

Аналіз змісту підзаконних актів, які регламентують правовідносини взаємодії та координації Держприкордонслужби з правоохоронними органами та військовими формуваннями свідчить про те, що вони містять норми, які фактично дублюються, за виключенням прив'язки до конкретного органу державної влади. На сьогодні існує більше десятка таких актів. В умовах реформування центральних органів виконавчої влади більшість з них потребують внесення змін, або взагалі скасування. Тому назріла потреба в систематизації даних актів в єдиному інкорпорованому нормативно-правовому акті. Даний правовий акт, який би регламентував загальні аспекти взаємодії Держприкордонслужби з правоохоронними органами та військовими формуваннями в сфері охорони та захисту державного кордону повинен містити положення про: поняття взаємодії та координації; основні принципи взаємодії; основні напрями взаємодії; загальні завдання взаємодії та часткові завдання учасників взаємодії; юридичні факти, як підстави виникнення правовідносин взаємодії; основні форми взаємодії; форми координації; логістику взаємодії; контроль за здійсненням взаємодії; порядок вирішення спорів; загальні права координатора та кореспондуючі обов'язки координованих суб'єктів; права та обов'язки суб'єктів взаємодії (з деталізацією по рівням) в тому числі і юридичної відповідальність за порушення порядку взаємодії.

Держприкордонслужбу України статтею 2 Закону України «Про Державну прикордонну службу України», визначено як координатора взаємодії у сфері охорони та захисту державного кордону. Однак дана функція реалізується діяльністю як органів управління системи даного правоохоронного

органу так і органами що не входять до системи Держприкордонслужби України.

Так, діяльність центральних органів виконавчої влади з питань прикордонної безпеки координується Радою національної безпеки і оборони України – конституційним органом, що не має статусу центрального органу виконавчої влади, але наділеним достатніми повноваженнями в сфері забезпечення безпеки. Визначення, Конституцією України та відповідним Законом, Ради національної безпеки та оборони як дорадчого органу при Президенті України безумовно підкріплює реалізацію даної функції реальними механізмами впливу. Однак, у нормах Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» відсутні конкретні координаційні повноваження даного органу, що є серйозною прогалиною законодавства.

Згідно ч. 4 ст. 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» діяльність центральних органів виконавчої влади, керівники яких не входять до складу Кабінету Міністрів України, спрямовується і координується міністрами. Питання діяльності таких центральних органів виконавчої влади представляють відповідні міністри, до сфери спрямування і координації яких належать ці органи.

У відповідності до вимог Указу Президента України «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 24 грудня 2012 р. № 726/2012 діяльність Адміністрації Держприкордонслужби України спрямовується і координується КМУ через Міністра внутрішніх справ України.

Аналіз повноважень Міністра внутрішніх справ, які делеговані вищим органом виконавчої влади, закріплених у статті 18 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» свідчать про перевагу субординаційних прав над координаційними.

Новелою для державного управління є таке суспільне явище, як інтегроване управління кордонами України, яке розглядають як скоординовану діяльність компетентних державних органів України (суб'єктів інтегрованого управління кордонами) спрямовану на створення та підтримання

балансу між ефективною охороною державного кордону та збереженням його відкритості для законної транскордонної діяльності та подорожуючих осіб.

Інституцією, яка покликана подолати неналежну координацію діяльності суб'єктів інтегрованого управління кордонами є контактні аналітичні центри. Прогалиною законодавства залишається закріплення повноважень даної інституції. В той же час, при створенні статусних правових актів координаційних органів необхідно уникнути підміни функцій центрального органу виконавчої влади, за яким законодавчо закріплено координаційну функцію у сфері охорони та захисту державного кордону.

Координація є різновидом взаємодії між двома суб'єктами: координуючим та координованим. Зміст координаційних правовідносин складають суб'єктивні права та обов'язки координатора та координованих учасників конкретного правовідношення.

При цьому координований орган державного управління не обов'язково повинен знаходитись у в повному підпорядкуванні органа – координатора. Однак, у координатора повинно бути достатньо спеціальних владних повноважень щоб самостійно забезпечити ефективну діяльність координованої системи. Координуючий орган завжди повинен мати більше повноважень, а ніж координований.

Слушною є пропозиція Г. В. Пронської про закріплення на законодавчому рівні прав координатора та кореспондуючих обов'язків координованих суб'єктів: право координатора одержувати всі необхідні матеріали та відомості, необхідні для виконання координуючої функції; обов'язок координованих суб'єктів враховувати пропозиції та рекомендації координатора, а в разі відхилення – давати мотивоване пояснення [7, с. 123].

В разі відсутності владних повноважень, орган що здійснює координаційну діяльність повинен виробити таку авторитетну, науковообгрунтовану рекомендацію, щоб вона свідомо й добровільно була прийнята тими суб'єктами, яким вона направлялась [8].

Права Держприкордонслужби України, як координатора в сфері охорони

та захисту державного кордону визначені низкою статей законів України: «Про Державну прикордонну службу України» та «Про державний кордон України». Так, згідно статті 2 статусного Закону однією з основних функцій Держприкордонслужби України є «координація діяльності військових формувань та відповідних правоохоронних органів, пов'язаної із захистом державного кордону України та пропуску до тимчасово окупованої території і з неї, а також діяльності державних органів, що здійснюють різні види контролю при перетинанні державного кордону України та пропуску до тимчасово окупованої території і з неї або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України та в контрольних пунктах в'їзду – виїзду».

Вимоги даної норми дублюються у статті 2 та статті 27-1 Закону України «Про державний кордон України». За виключенням того, що законодавець розмежував координаційні правовідносини залежно від об'єкта та координованих суб'єктів. В першому випадку це сфера «захисту» і відповідно такі суб'єкти, як: «військові формування та правоохоронні органи», а в другому це сфера «охорони державного кордону» та «державні органи що здійснюють певні види контролю».

Слід констатувати, що функція координації в сфері охорони та захисту державного кордону на рівні закону належним чином не підкріплена правами координатора – Держприкордонслужби України.

Логічним кроком є закріплення у Законі України «Про Державну прикордонну службу України» у ст. 20 прав Держприкордонслужби України, як координатора у сфері охорони та захисту державного кордону.

Кореспондуючі обов'язки координованих суб'єктів визначені лише однією нормою (ст. 27-1 Закону України «Про державний кордон України») і зводяться до того, що розпорядження спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону України з питань додержання режимів на державному кордоні, видані в межах його компетенції, є обов'язковими для відповідних державних органів. Слід

зауважити, що дані розпорядження визначені обов'язковими лише для другої групи координованих суб'єктів: державних органів, що здійснюють різні види контролю при перетинанні державного кордону України або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України.

Не виправданним, на нашу думку, є положення даної норми про те, що обов'язковими для відповідних державних органів є розпорядження лише спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону України з питань додержання режимів на державному кордоні, видані в межах його компетенції. Функція координації належить Держприкордонслужбі України, як правоохоронному органу спеціального призначення і тому логічним було б закріплення прав щодо координації не лише на рівні центрального органу, а й на регіональному та місцевому, тобто за регіональними управліннями та органами охорони державного кордону.

Дещо покращує ситуацію те, що у підзаконному акті: Порядку здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні, відбувається розширення повноважень підрозділів Держприкордонслужби. Так, згідно з п. 6 даного Порядку рішення не лише Адміністрації Держприкордонслужби а й інших органів управління Держприкордонслужбою України, прийняті в межах їх повноважень і зареєстровані в органах системи Мін'юсту в установленому порядку, обов'язкові для виконання органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та громадянами [9].

Висновки дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Узагальнюючи вищевикладене, основними напрямками удосконалення правового регулювання взаємодії органів державної влади в сфері охорони державного кордону вважаємо за необхідне:

конкретизувати на рівні Закону України «Про Державний кордон України» організаційні основи взаємодії суб'єктів діяльності яких реалізується у сфері охорони державного кордону;

систематизувати адміністративно-правові норми, які регулюють взаємодію органів Держприкордонслужби з правоохоронними органами та військовими формуваннями;

визначити у компетенційних правових актах загальні завдання та повноваження суб'єктів взаємодії;

закріпити за Адміністрацією Держприкордонслужби та органами Держприкордонслужби реальні координаційні права, деталізувати повноваження координатора та координованих суб'єктів;

розширити можливості реалізації координаційної функції прикордонного відомства на територію всієї держави;

деталізувати норми, які безпосередньо регулюють порядок взаємодії органів Держприкордонслужби з підрозділами правоохоронних органів та військових формувань з конкретних питань і особливо в кризових ситуаціях;

розмежувати компетенцію координуючих органів державної влади, з метою недопущення дублювання повноважень органів управління в сфері охорони державного кордону;

усунути існуючі прогалини у законодавстві в частині визначення координаційних повноважень дорадчих органів;

уніфікувати понятійно-категоріальний апарат у сфері охорони державного кордону, ліквідувати термінологічне розмаїття;

закріпити орієнтовний перелік форм взаємодії та координації;

удосконалити корпоративні етичні норми які регулюють взаємодію працівників та службовців правоохоронних органів та військових формувань у сфері охорони державного кордону;

в умовах оптимізації центральних органів виконавчої влади здійснювати науковий супровід реалізації координуючої функції міністром внутрішніх справ щодо Держприкордонслужби.

Список використаної літератури

1. Про Стратегію національної безпеки України : Указ Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015 // Офіційний вісник України – 2015. – № 43. – С. 1353.
2. Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» від 14 березня 2016 року № 92/2016 : Указ Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015 // <http://www.president.gov.ua/documents/922016-19832>
3. Про схвалення Стратегії розвитку Державної прикордонної служби : розпорядження Кабінету міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1189-р // Офіційний вісник України – 2015. – № 94. – С. 3227.
4. Про схвалення Концепції інтегрованого управління кордонами : розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 1149-р. // Офіційний вісник України – 2015. – № 90. – С. 1291.
5. Організація управління персоналом в органах внутрішніх справ / В. Д. Сущенко, А. М. Смирнов, О. І. Коваленко. А. А Смирнов. – К. : НАВСУ, 1999. – 352 с.
6. Про затвердження Кодексу поведінки працівників, до функціональних обов'язків яких належить здійснення управління кордонами : Наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства фінансів України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Головного управління державної служби України від 05.07.2011 р. № 330/151/809/434/146, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 27.07.2011 р. за № 922/19660 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 61. – С. 123.
7. Пронська, Г. В. Компетенція господарських міністерств УРСР / Г. В Пронська. – К. : Наукова думка, 1973. – 173 с.
8. Лунев, А. Е. Теоретические проблемы государственного управления / А. Е. Лунев. – М. : Наука, 1974. – 247 с.
9. Про затвердження Порядку здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.01.1999 р. № 48 (зі змінами станом на 2.06.2010 р.) // Офіційний вісник України. – 1999. – № 3. – С. 14.

Стаття надійшла до редакції 28.09.2016

Зелка В. Л. Проблемы правового обеспечения эффективного взаимодействия Госпогранслужбы Украины с правоохранительными органами и воинскими формированиями в пограничной сфере

В статье осуществлено комплексное исследование доктринальных подходов и современного правового обеспечения правоотношений возникающих при взаимодействии правоохранительных органов и воинских формирований в пограничной сфере. На этой основе отработанны рекомендации по совершенствованию законодательства в этой сфере.

Ключевые слова: пограничная сфера, взаимодействие, координация, органы государственной власти, Государственная пограничная служба Украины.

Ziolka V. L. Problems of Legal Support of Effective Cooperation among the State Border Guard Service of Ukraine, Law Enforcement Agencies and Military Units in the Border Guard Sphere

The author of the article has carried out comprehensive research of doctrinal approaches and modern legal support of relations arising from the interaction between law enforcement agencies and military units in the border guard sphere. Thereupon the author has worked out recommendations of improving legislation in this field.

Keywords: border guard sphere, interaction, coordination, public authorities, State Border Guard Service of Ukraine.