

Михайло КОРОЛЬ,

Національна академія Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького, м. Хмельницький

ПИТАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

В статті досліджуються питання визначення основних засад взаємодії Державної прикордонної служби України з органами місцевого самоврядування в сфері охорони державного кордону, аналізі положень основних нормативно-правових актів в цій сфері та визначенні окремих питань покращення взаємодії між зазначеними суб'єктами.

Ключові слова: взаємодія, Державна прикордонна служба України, органи місцевого самоврядування, громадські формування, напрямки, завдання.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Питання забезпечення територіальної цілісності, захист державного кордону України, зупинення протиправної діяльності у прикордонному просторі України відноситься до проблем, які можуть бути вирішені не тільки на загальнодержавному, але і на місцевому рівні. З огляду на це цілком зрозуміло, що якісне вирішення завдань надійної охорони державного кордону силами одного державного органу неможливо. Тому чинне законодавство України у цій сфері закріплює повноваження щодо вирішення завдань охорони державного кордону не лише Державної прикордонної служби України, але й інших органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій (при безумовній координуючій ролі Державної прикордонної служби України).

Аналіз оперативно-службової діяльності органів та підрозділів Державної прикордонної служби України свідчить про те, що інтеграція зусиль і узгодження спільних дій та зусиль забезпечують успішне вирішення завдань охорони державного кордону в різних умовах обстановки в прикордонному просторі. У той же час неузгодженість таких дій часто призводить до зриву виконання поставлених завдань, необґрунтованого збільшення матеріальних витрат, репутаційних втратах. Забезпечення належної взаємодії сил і засобів,

що беруть участь в охороні державного кордону, є однією з найважливіших проблем оперативно-службової діяльності органів та підрозділів Державної прикордонної служби України. Тому дослідження питань в сфері координації повноважень органів місцевого самоврядування з повноваженнями органів охорони державного кордону України з метою визначення порядку взаємодії на державному кордоні і прикордонному просторі України є досить важливим в умовах сьогодення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз наукових джерел дозволяє говорити про наявність джерел як загального характеру з питань досліджуваної нами тематики так і напрацювань безпосередньо з питань оперативно-службової діяльності Державної прикордонної служби України. До загальнотеоретичних досліджень щодо узгодженої діяльності суб'єктів державного механізму можемо віднести праці: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, П. М. Керженцева, В. Т. Маляренка, Н. Р. Нижник та інших. Серед спеціальних юридичних досліджень, що стосуються цієї тематики безпосередньо в сфері охорони державного кордону можемо виділити роботи В. Л. Зьолки, Р. М. Ляшука, А. Ф. Моти. Окремо потрібно виділити комплексне дослідження правового забезпечення взаємодії у сфері охорони державного кордону України проведене Р. А. Калюжним та І. П. Кушнір.

Метою статті є дослідження питань визначення поняття та основних засад взаємодії Державної прикордонної служби України з органами місцевого самоврядування в сфері охорони державного кордону.

Виклад основного матеріалу дослідження. Після здобуття Україною незалежності відбулась заміна законодавства в усіх сферах нашого суспільства. Не минули ці процеси і питання, що регулюють діяльність прикордонних структур. Варто відмітити, що зазначені зміни відображали демократичні процеси та перетворення в українському суспільстві. Однак питання взаємодії прикордонних органів з органами місцевого самоврядування в сфері охорони державного кордону істотних змін не зазнали. Зміст урядових документів,

міжвідомчих нормативних правових актів, що регулюють питання взаємодії в сфері охорони державного кордону, мають ознаки декларативності, не до кінця чіткі вказівки на зміст та способи спільної діяльності.

Хочемо зауважити, що наукові категорії «взаємодія» і «організація взаємодії» не є тотожними. Організована взаємодія вже є результатом управлінської функції, результатом організації взаємодії. Організація взаємодії прикордонних органів з органами місцевого самоврядування в сфері охорони державного кордону є адміністративно-правовою діяльністю, спрямованою на всебічне забезпечення узгодженого, спільного використання сил і засобів взаємодіючих суб'єктів, реалізовану в адекватних в тій чи іншій ситуації формах, різноманітними методами і способами з метою ефективного та раціонального вирішення завдань надійної охорони державного кордону.

Однією з умов досягнення чіткої взаємодії є тверде розуміння усіма взаємодіючими органами мети взаємодії, своїх завдань і можливостей, неухильне дотримання правових приписів.

Законом України «Про Державну прикордонну службу України» (ст. 3) передбачено, що одним з принципів діяльності Державної прикордонної служби України є взаємодія з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями при здійсненні покладених на неї завдань [1].

В загальному вигляді повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування закріплюються у Конституції України [2], Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3], Європейській хартії місцевого самоврядування [4]. Перераховані нормативно-правові акти закріплюють повноваження органів місцевого самоврядування, врегульовують питання, які розкривають сутність самого місцевого самоврядування, як правового інституту. Конкретизація повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування у сфері охорони державного кордону відбувається у Законі України «Про прикордонний контроль» [5], постановках Кабінету Міністрів України «Про прикордонний режим» [6], «Про Порядок здійснення координації

діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні» [7] тощо. Як ми можемо відмітити, в основі взаємодії органів охорони державного кордону України з органами місцевого самоврядування лежить достатня нормативно-правова база. Разом з тим, нормативно-правові акти, які приймаються органами місцевого самоврядування, не завжди відповідають інтересам взаємодії при здійсненні захисту та охорони державного кордону.

Відповідно до п. 6, 7 ст. 36 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до повноважень місцевого самоврядування в прикордонній сфері, відносять здійснення заходів щодо створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через державний кордон України та сприяння Державній прикордонній службі України у підтриманні відповідного режиму на державному кордоні [3]. Подібні завдання на державні органи, громадські організації і громадян України в охороні державного кордону України покладає і ст. 33 Закону України «Про державний кордон України» [8]. Вказана стаття зобов'язує державні органи, громадські організації, посадові особи надавати всемірну допомогу органам Державної прикордонної служби України в охороні державного кордону України та акцентує увагу на тому, що охорона державного кордону України здійснюється при активній участі громадян України, при цьому державні органи і громадські організації сприяють органам Державної прикордонної служби України із залученням громадян України на добровільних засадах до охорони державного кордону України. Разом з тим використання у зазначених нормативно-правових актах термінології на зразок «належні умови для функціонування пунктів пропуску через державний кордон України», затрудняють їх розуміння, тлумачення і правозастосування.

На важливості реалізації зазначених питань йдеться й у схваленій Стратегії розвитку Державної прикордонної служби України [9]. Так, серед основних напрямів реалізації стратегії є підвищення рівня довіри населення до Державної прикордонної служби України та її особового складу, серед

основних завдань – забезпечення розвитку прикордонної інфраструктури [9]. Визначені напрямки та завдання вказують на той факт, що взаємодія в сфері охорони державного кордону є складне суспільне явище, багатоплановий вид правозастосовчої, управлінської діяльності прикордонних органів та інших взаємодіючих суб'єктів (насамперед органів публічної влади різного рівня).

Слід відмітити, що діяльність органів місцевого самоврядування з охорони державного кордону України – це частина всієї системи діяльності правоохоронних органів, військових формувань, а також різних державних служб, інспекцій, на які покладено виконання завдань забезпечення прикордонної безпеки держави.

В Стратегії розвитку Державної прикордонної служби України передбачено концептуальне положення згідно з яким посилення системи безпеки державного кордону планується здійснити шляхом підвищення ефективності діяльності діючих та утворення нових громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону а також залучення громадських організацій до охорони державного кордону [9]. Аналіз історико-правового аспекту взаємодії різних органів, які брали участь у захисті та охороні державного кордону, показує, що ефективність захисту кордону безпосередньо залежить від спільного і цілеспрямованого використання різних сил і засобів, і підтверджує обґрунтованість історичної обумовленості і доцільності використання форм та методів узгодження зусиль прикордонних структур та інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування у сфері захисту державного кордону, що склалися в різні періоди історії. Заплановані заходи посилення системи безпеки державного кордону повинні враховувати, як той позитивний досвід, напрацювання, які ефективно діяли та забезпечували результат (наприклад, проведення спільних нарад, обмін інформацією з прикордонних питань та ін.), так і передбачати необхідність пошуку нових напрямків, форм і методів взаємодії у відповідності до сучасних умов обстановки в прикордонному просторі.

На сучасному етапі державотворення охорона та захист державного кордону, здійснюється прикордонними органами в межах прикордонної території в тісній взаємодії з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а прийняті ними прикордонні заходи входять в систему заходів забезпечення безпеки життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави.

При цьому потрібно мати на увазі, що участь у охороні державного кордону України, як предмет діяльності органів місцевого самоврядування, має конкретний зміст та правові межі, які ми розглянули вище.

Зупиняючись на питанні забезпечення розвитку прикордонної інфраструктури, то у відповідності з Стратегією розвитку Державної прикордонної служби України вона передбачає:

участь у завершенні правового оформлення державного кордону;

інженерно-технічне та фортифікаційне облаштування державного кордону, місць дислокації прикордонних підрозділів, несення служби прикордонних нарядів з урахуванням існуючих та потенційних воєнних загроз;

відведення органам Державної прикордонної служби України земельних ділянок під її інфраструктуру та інженерно-технічне облаштування державного кордону, отримання правовстановлюючих документів на них та нерухоме майно;

оснащення пунктів пропуску через державний кордон технічними системами контролю, в тому числі комплексами виявлення ядерних і радіоактивних матеріалів, їх модернізацію;

розгортання пунктів тимчасового базування угруповань Морської охорони Державної прикордонної служби України на Азово-Чорноморському узбережжі;

формування вздовж державного кордону мережі авіаційних підрозділів, що використовують легку авіаційну техніку;

будівництво, реконструкцію та капітальний ремонт об'єктів житлового та спеціального призначення;

розширення фонду службового житла для особового складу Державної прикордонної служби України в населених пунктах за місцем дислокації органів та підрозділів охорони державного кордону [9].

Зрозуміло, що органи місцевого самоврядування не в змозі, та й не зобов'язані надавати в повній мірі підтримку Державній прикордонній службі України по всіх вищеперерахованих пунктах розвитку прикордонної інфраструктури (навіть не зважаючи на посилення їх фінансових позицій внаслідок децентралізації), оскільки це не визначено в повному обсязі в нормативних документах. Але ми вважаємо цілком можливим є динамічне вдосконалення таких повноважень відповідно до сучасних реалій суспільного життя. Основні напрямки такого вдосконалення можуть бути узагальнені, зведені в систему, обґрунтовані і впроваджені в практику взаємодіючих суб'єктів.

На основі аналізу вищеперерахованих нормативно-правових актів, повноваження органів місцевого самоврядування в сфері охорони державного кордону можна поділити на:

повноваження стосовно надання допомоги органам Державної прикордонної служби України;

повноваження по створенню умов для участі громадян на добровільних засадах в охороні державного кордону.

При цьому слід зауважити, що повноваження органів місцевого самоврядування у сфері охорони державного кордону зрозуміло носять другорядний характер відносно повноважень Державної прикордонної служби України у цій сфері.

Ураховуючи розглянуті позиції, можна зробити узагальнення, що повноваження місцевого самоврядування у сфері охорони державного кордону являють собою закріплені нормативно-правовими актами за органами місцевого самоврядування контрольованих прикордонних районів, сукупність прав і обов'язків, спрямованих для створення та підтримання належного

правового режиму державного кордону та сприяння в діяльності органам охорони кордону із урахуванням державних і місцевих інтересів [10, с. 104].

В умовах становлення в Україні демократичного суспільства та правової держави участь громадськості в укріпленні законності, охороні громадського порядку і державного кордону все більш зростає.

Широка, масова, різноманітна за формою участь громадськості в зміцненні правопорядку, в боротьбі з правопорушеннями дає підстави визнати її не тільки важливою умовою, але й важливою громадською гарантією забезпечення законності. Діяльність громадськості направлена на забезпечення виконання законів, здійснення контролю за дотриманням правових норм, попередження правопорушень, застосування громадського впливу на правопорушників, їх перевиховання та виправлення. Завдання укріплення законності та правопорядку повинні вирішуватися на основі сполучення діяльності державних органів і громадських організацій правоохоронної та правозахисної спрямованості.

Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону серед організацій громадськості, що спеціально утворюються для зміцнення правопорядку і профілактики правопорушень, є найбільш масовими. Правовою основою їх діяльності є Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [11], який визначає, що громадяни України, відповідно до Конституції України, мають право створювати в установленому порядку громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку і державного кордону, сприяти органам місцевого самоврядування, органам внутрішніх справ, Державній прикордонній службі України та іншим органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних дій, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин.

Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону створюються і діють у взаємодії з органами Державної прикордонної служби України, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, додержуючись принципів гуманізму, законності, гласності, добровільності, додержання прав та свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, рівноправності членів цих формувань.

На органи місцевого самоврядування покладається здійснення координації діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону. Повсякденна (оперативна) діяльність таких формувань, в сфері охорони державного кордону, організовується, спрямовується і контролюється відповідними органами та підрозділами Державної прикордонної служби України [11].

Розглянуті положення дають змогу зрозуміти конкретні правові критерії діяльності органів місцевого самоврядування в зазначеній сфері.

Реалізуючи державну прикордонну політику України органи та підрозділи Державної прикордонної служби України здійснюють, по відношенню до органів місцевого самоврядування та інших, структур діяльність яких спрямована на реалізацію національних інтересів України на державному кордоні та у прикордонному просторі, організаційну та регулятивно-контрольну діяльність.

Можемо констатувати, що під час такої взаємодії і реалізуються цілі державної прикордонної політики:

забезпечення суверенітету та територіальної цілісності і безпеки України на державному кордоні та у її прикордонному просторі;

встановлення та дотримання внутрішньодержавних та міжнародно-правових норм з прикордонних питань;

захист державного кордону, життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави в прикордонних регіонах.

Висновки. З огляду на все вищеперераховане можна говорити, що пріоритетними напрямками у відносинах Державної прикордонної служби

України з органами місцевого самоврядування у сфері захисту державного кордону і прикордонних територій є подальше вдосконалення законодавства та нормативної бази з цих питань, розроблення програм спільної діяльності, вдосконалення координації та взаємодії, а також створення єдиної системи забезпечення інформацією.

Існуюча нормативно-правова база досить стисло визначає повноваження місцевого самоврядування у сфері охорони і захисту державного кордону, не конкретизує предмети відання місцевого самоврядування в даній сфері. Отже необхідно покращувати взаємодію у цьому питанні, оскільки від його вирішення залежить територіальна цілісність і недоторканність кордонів України. Можливим вирішенням проблеми організації взаємодії органів місцевого самоврядування та прикордонної служби є чітке врегулювання 4-х основ взаємодії: правової, територіальної, організаційної та фінансово-економічної.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 № 661-IV [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – Ст.208.
2. Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування : Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985 [Текст] // ОВУ. – 2015. – № 24. /№ 39. – Ст. 718.
5. Про прикордонний контроль : Закон України від 05.11.2009 № 1710-VI [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 6. – Ст. 46.
6. Про прикордонний режим : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.07.1998 № 1147 [Текст] // ОВУ. – 1998. – № 30. – Ст. 1127.
7. 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 N 48 (в редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 13.07.2016 № 437) [Текст] // ОВУ. – 1999. – № 3. – Ст. 94.
8. Про державний кордон України : Закон України від 04.11.1991 р. № 1777-XII [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 2. – Ст. 5.

9. Стратегія розвитку Державної прикордонної служби України : схв. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.11.2015 № 1189-р [Текст] // ОВУ. – 2015. – № 94. – Ст. 3237.

10. Калюжний Р. А., Кушнір І. П. Правове забезпечення взаємодії публічної адміністрації у прикордонній сфері : / монографія Р. А. Калюжний, І. П. Кушнір – К. : «МП Леся», 2015. – 224 с.

11. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 № 1835-III [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.

Король М. А. Вопросы взаимодействия Государственной пограничной службы Украины с органами местного самоуправления

В статье исследуются вопросы определения основных принципов взаимодействия Государственной пограничной службы Украины с органами местного самоуправления в сфере охраны государственной границы, анализе положений основных нормативно-правовых актов в этой сфере и выделении основных направлений улучшения взаимодействия между указанными субъектами.

Ключевые слова: взаимодействие, Государственная пограничная служба Украины, органы местного самоуправления, общественные формирования, направления, задачи.

Korol M. O. The issue of interaction between the State Border Guard Service of Ukraine and local self-government bodies

The article deals with the issue of determining the main principles of interaction between the State Border Guard Service of Ukraine and local self-government bodies in the area of state border protection, analysis of the basic regulatory legal acts in this area, and defining the main directions for improving the interaction between the above mentioned subjects.

The author indicates that in accordance with the Law of Ukraine “About Local Self-Government in Ukraine”, local self-government powers include the implementation of measures aimed at creating appropriate conditions for the functioning of checkpoints across the state border of Ukraine and assistance to the State Border Guard Service of Ukraine in maintaining the relevant regime at the state border. It is also noted that the activities of the local self-government bodies to protect the state border of Ukraine are the part of the whole system of activities performed by law enforcement bodies, military formations, as well as various state services, inspections, which are responsible for ensuring the border security of the state as a whole.

On the basis of the current regulatory legal framework, it has been concluded that the powers of local self-government bodies within the state border protection can be divided into the powers to assist the bodies of the State Border Guard Service of Ukraine and the powers to provide conditions for citizens’ voluntary participation in the state border protection activities.

The article states that taking into account the existing regulatory legal framework and its implementation practice, the priority directions in the interaction between the State Border Guard Service of Ukraine and local self-government bodies in the field of state border and adjacent area protection are the following: further improvement of legislation and regulatory basis on these issues, development of joint activity programs, improvement of the main coordination and interaction policies, as well as creation of a unified information provision system.

Keywords: *interaction, State Border Guard Service of Ukraine, local self-government bodies, public formations, directions, tasks.*