

**В.Л. Зьолка,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент

## ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ВЗАЄМОДІЇ ТА КООРДИНАЦІЇ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ

*У статті здійснено комплексне дослідження питань юридичного змісту понять “взаємодія у сфері охорони державного кордону” та “координація у сфері охорони державного кордону”, а також стан нормативного закріплення цих категорій у чинному законодавстві. На основі дослідження відпрацьовано рекомендації щодо удосконалення адміністративного законодавства у цій сфері.*

**Ключові слова:** охорона державного кордону; взаємодія; координація; органи державної влади; Державна прикордонна служба України.

*В статье осуществлено комплексное исследование вопросов юридического содержания понятий “взаимодействие в сфере охраны государственной границы” и “координация в сфере охраны государственной границы”, а также состояние нормативного определения данных категорий в действующем законодательстве. На основании этого разработаны рекомендации по усовершенствованию административного законодательства в этой сфере.*

**Ключевые слова:** охрана государственной границы; взаимодействие; координация; органы государственной власти; Государственная пограничная служба Украины.

*The author of the article has fully studied the legal content of the notions “cooperation in the sphere of the state border protection” and “coordination in the sphere of the state border protection”, as well as the state of the regulatory definition of these notions in the legislation in power. Thereupon the author has worked out several recommendations of the improving the administrative legislation in this sphere.*

**Key words:** state border protection, cooperation, coordination, organs of the state authority, State Border Guard Service of Ukraine.

Охорона державного кордону є важливим елементом забезпечення національної безпеки. Аналіз ситуації, що складалась протягом 2012 року у сфері охорони державного кордону, свідчить про актуальність потенційних загроз національній безпеці України насамперед з боку міжнародного тероризму, нелегальної міграції, контрабандної діяльності, наркотрафіку та незаконного транскордонного переміщення зброї, боєприпасів, засобів диверсії і терору, екологічно небезпечних речовин. Звичайно, забезпечити ефективну охорону та захист державного кордону силами лише одного державного органу в таких умовах неможливо.

Створення нових механізмів взаємодії правоохоронних органів, ефективний розподіл компетенції між ними передбачається в результаті здійснення реформування системи правоохоронних органів, на активізації якої наголошував Президент України у своєму виступі на координаційній нараді керівників правоохоронних органів [1].

Правова регламентація питань взаємодії прикордонного відомства з правоохоронними органами та військовими формуваннями у сфері охорони державного кордону за двадцять років суттєвих змін не зазнала. Норми законів, що визначають права та обов'язки суб'єктів взаємодії, загалом 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 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 у сфері охорони державного кордону, приведення

їх у відповідність зі сталою практикою їх діяльності та закріплення координаційних повноважень у статусних законах.

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, М. Б. Бур'ян, Ю.П. Битяк, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, І.П. Кушнір, М.О. Король, М.М. Литвин, О.Г. Мельников, Н.Р. Нижник, В.О. Назаренко, О.І. Остапенко, В.Г. Осенін, В.І. Петров, В.М. Плішкін, Ю.В. Потомський, В.В. Половников, Л.В. Серватюк, Л. О. Фещенко, Т.О. Цимбалістий, В.О. Шамрай, С.І. Щербак, А.С. Щербаков та ін.

Водночас проблема вдосконалення взаємодії та координації правоохоронних органів в сфері охорони та захисту державного кордону в адміністративному праві залишається предметно не розробленою.

*Мета статті* полягає у проведенні аналізу наукових праць та чинного законодавства щодо визначення порядку організації взаємодії та координації між органами державної влади у сфері охорони та захисту державного кордону України, а також вироблення шляхів удосконалення адміністративного законодавства в цій сфері.

Через те, що у чинному законодавстві відсутнє нормативне визначення понять “взаємодія...” та “координація органів державної влади в сфері охорони державного кордону”, постає потреба у з'ясуванні змісту цих ключових для адміністративного права понять.

Терміни “координація” та “взаємодія” у сфері охорони та захисту державного кордону у чинному законодавстві використовуються з досить широким змістовим навантаженням.

Наприклад, слово “координація” вживається для визначення виду органу державної влади та основної його функції. Так, Конституцією України (ст. 107) Раду національної безпеки і оборони України визначено координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Водночас ст. 3 Закону України “Про Раду національної безпеки і оборони України” на неї покладено функцію координації органів виконавчої влади у відповідній сфері [2].

Також у Законі України “Про Державну прикордонну службу України” (ст. 2) “координація” визначається як одна з основних функцій прикордонного відомства. У ст. 3 Закону взаємодія закріплена як основний принцип діяльності Держприкордонслужби, а у ст. 19 її визначено як обов'язок [3].

У ст. 25 Закону України “Про прикордонний контроль” поряд з термінами “координація” та “взаємодія” застосовуються як тотожні поняття і “співпраця” та “сприяння” [4].

У Концепції інтегрованого управління кордонами, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 жовтня 2010 р. № 2031-р, поряд з терміном “координація” застосовується і “співробітництво” в діяльності суб'єктів інтегрованого управління кордонами [5].

Безумовно, базовими поняттями є “координація” та “взаємодія”, які тісно пов'язані між собою. І цей зв'язок інколи призводить до підміни цих понять. Тому існує потреба в уточненні їх змісту.

В юридичній енциклопедії поняття координації формулюється з ознак, де ключовою виступає взаємодія [6, с. 345–346].

Як справедливо наголошує В.М. Плішкін, “координація полягає в організації, насамперед, правовими засобами взаємодії” [7, с. 503].

На думку А.В. Басова, поняття “координація” і “взаємодія” мають багато спільного, оскільки за змістом стосуються організації діяльності певних органів з метою ефективного здійснення поставлених перед ними завдань [8, с. 163].

На відміну від координації, істотною ознакою взаємодії є те, що питання відносин влади та підпорядкування між суб'єктами мають другорядне значення, тому взаємодія можуть як незалежні, так і підпорядковані одне одному елементи. Координація можлива лише між органами “непідпорядкованими один одному”, “які знаходяться на одному рівні системи”, “не керують одне одним, а знаходяться у становищі рівних”. Координація в умовах державного управління, як зазначає В.Д. Граждан, – це система

службової взаємодії державних службовців та державних органів по горизонталі, яка регулюється правовими нормами [9, с. 60]. Провідні адміністративісти дотримуються думки, що координація – це взаємодія сторін, коли вони виступають рівноправними учасниками відносин [10, с. 89]. Феценко Л. О. наголошує, що координація не містить ознаки обов'язкової підлеглості, її метою є узгодження діяльності різних суб'єктів, а не підкорення волі одного з них іншому [11, с. 120].

У науковій літературі взаємодію правоохоронних органів розуміють як спільну узгоджену діяльність правоохоронних органів, яка базується на об'єктивно існуючих необхідних взаємних зв'язках між ними і спрямована на ефективну реалізацію вимог законодавства України [11, с. 36].

Бандурка О.М. зазначає, що і для відносин координації характерним є погодження діяльності, поєднання зусиль під час реалізації окремих завдань і загальних цілей. Ці (координаційні) відносини є виявленням самостійності суб'єктів управлінських відносин [12, с. 27].

Взаємодія правоохоронних органів та військових формувань щодо забезпечення охорони та захисту кордону є особливою формою узгодження їх дій. Її справедливо називають формою взаємного сприяння, де взаємовідносини командних інстанцій будуються не за принципом жорсткої централізації управління, а на основі розуміння своєї ролі та відповідальності при вирішенні загального завдання [13, с. 23]. З огляду на рівні права та обов'язки учасників правовідносин взаємодії, вони є найбільш складними, що вимагає від посадових осіб особливого такту у взаємовідносинах, вміння знаходити “спільну мову”, визначати спільні інтереси, роль та місце свого підрозділу в спільних діях. Ця тенденція повинна повністю розповсюджуватись в управлінській ієрархії (зверху вниз).

Найбільш прийнятною формою узгодження зусиль є взаємодія, під якою слід розуміти не формальну підпорядкованість, а розуміння кожною із взаємодіючих посадових осіб ролі та місця свого підрозділу в діях, що плануються, і особистої відповідальності за виконання поставлених завдань.

Ми погоджуємось з висновком Феценко Л.О., що саме “координація являє собою найбільш ефективний засіб забезпечення взаємодії відповідних правоохоронних органів”, у тому числі і у сфері охорони державного кордону. Саме координація виступає тим засобом, що об'єднує та узгоджує спільну діяльність різних правоохоронних органів та військових формувань і виражає їхню внутрішню та зовнішню взаємодію у процесі досягнення спільної мети – забезпечення прикордонної безпеки.

Взаємодія Держприкордонслужби з правоохоронними органами та військовими формуваннями у 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 неоднозначно вирішується науковцями. 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 [14, с. 299]. Це зрозуміло, адже динаміка розвитку суспільних відносин у сфері охорони державного кордону є досить інтенсивною і якісно врегулювати їх у нормативно-правових актах складно. Особливо складно врегулювати відносини, 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 тільки 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.

На жаль, у “Кодексі поведінки працівників, до функціональних обов'язків яких належить здійснення управління кордонами”, затвердженого спільним наказом МВС України, Адміністрації Держприкордонслужби України та інших органів державної

влади, 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 [15].

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 і 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 сфері охорони державного кордону.

Загальні засади організації координації та взаємодії правоохоронних органів та військових формувань у сфері охорони державного кордону містяться у Конституції України та таких законах, як: “Про основи національної безпеки”, “Про державний кордон України”, “Про прикордонний контроль”, “Про Державну прикордонну службу України”, “Про виключну (морську) економічну зону України”, “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” та ін.

До другої групи входять підзаконні акти. Серед них слід виділити укази Президента України “Про концепцію розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року”, “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 (далі КМУ). 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, КМУ як вищий орган виконавчої влади здійснює спрямування та координацію роботи міністерств, інших органів виконавчої влади [16].

До цієї групи актів належать постанови КМУ: “Про прикордонний режим” від 27 липня 1998 р. № 1147 (зі змінами станом на 8 грудня 2010 р.); “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 (зі змінами станом на 2 червня 2010 р.).

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

Окремі аспекти взаємодії та координації правоохоронних органів регламентуються актами, які містять інформацію з обмеженим доступом, і через це є недоступними для широкого кола осіб. Наприклад, взаємодію Держприкордонслужби України та МВС України під час здійснення оперативно-розшукової діяльності; Держприкордонслужби України та Служби безпеки України врегульовано нормами актів, що мають гриф “для службового користування”.

Важливою формою взаємодії є обмін інформацією між правоохоронними органами. Ці відносини предметно врегульовано відповідними міжвідомчими актами, а саме: Положенням про інтегровану міжвідомчу інформаційно-телекомунікаційну систему щодо контролю осіб, транспортних засобів та вантажів, які перетинають державний кордон, та Порядком обміну даними між суб’єктами інтегрованого управління кордонами.

Недоліки правової регламентації взаємодії правоохоронних органів у сфері охорони державного кордону викликають сумнів щодо приналежності відповідних



актів до нормативно-правових. Основною причиною цього є затвердження їх розпорядженнями відповідних органів або наявність персоніфікованих норм, що характеризує їх як індивідуально-правові. Так, Концепція інтегрованого управління кордонами та План заходів щодо її реалізації схвалені розпорядженнями КМУ, а спільний Наказ від 1 червня 2005 р. № 457/438/270, яким затверджено Перелік пунктів пропуску (пунктів контролю) через державний кордон України, у межах яких створюються або можуть створюватися зони митного контролю, містить персоніфіковані вказівки посадовим особам (п. 3).

Водночас концептуальний акт, як відомо, є актом неодноразового застосування та носить безумовно нормативно-правовий характер. Поряд з цим, п. 2 спільного Наказу від 1 червня 2005 р. № 457/438/270 містить норму, яка носить нормативно-правовий характер та визначає процедуру погодження меж зон митного контролю з відповідними державними органами.

Норми наказів Адміністрації Держприкордонслужби мають внутрішню спрямованість і, як правило, не поширюють свою чинність на інші правоохоронні органи.

Аналіз змісту підзаконних актів, які регламентують правовідносини взаємодії та координації Держприкордонслужби з правоохоронними органами та військовими формуваннями у сфері охорони державного кордону, свідчить про те, що вони містять норми, які фактично дублюються, за винятком прив'язки до конкретного органу державної влади. На сьогодні існує більше десяти таких актів. В умовах реформування центральних органів виконавчої влади більшість з них потребують внесення змін або взагалі скасування. Тому назріла потреба у систематизації цих актів в єдиному інкорпорованому нормативно-правовому акті. Цей правовий акт, який би регламентував загальні аспекти взаємодії Держприкордонслужби з правоохоронними органами та військовими формуваннями у 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 за рівнями), у тому числі і юридичної відповідальності за порушення порядку взаємодії.

Узагальнюючи викладене вище, серед основних напрямів удосконалення правового регулювання взаємодії органів державної влади у сфері охорони державного кордону слід виділити:

- уніфікувати понятійно-категоріальний апарат у сфері охорони державного кордону, ліквідувати термінологічне розмаїття;
- систематизувати адміністративно-правові норми, які регулюють взаємодію органів Держприкордонслужби з правоохоронними органами та військовими формуваннями;
- удосконалити корпоративні етичні норми, які регулюють взаємодію працівників та службовців правоохоронних органів, а також військових формувань у сфері охорони державного кордону.

Незважаючи на комплексність проведеного дослідження, деякі аспекти проблеми є недостатньо розробленими. Зокрема, предметно не досліджено особливості координаційних правовідносин, що виникають у сфері охорони державного кордону. Вивченню цієї тематики будуть присвячені подальші наукові дослідження.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Забезпечення протидії злочинності та корупції в державі в умовах реформування кримінального процесуального законодавства : Виступ Президента на координаційній нараді керівників правоохоронних органів від 13 листопада 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/26057.html>.
2. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 5 березня 1998 р. № 183 / 98-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1998. – № 35. – Ст. 237.

3. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 3 квітня 2003 р. № 661-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 27. – Ст. 2008.
4. Про прикордонний контроль : Закон України від 5 листопада 2009 року № 1710-VI / Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 6. – Ст. 46.
5. Концепція інтегрованого управління кордонами : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 жовтня 2010 р. № 2031-р // Офіційний вісник України. – 2010. – № 83. – Ст. 2918.
6. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 2001. – Т. 3. – 2001. – С. 345–346.
7. *Плішкін В.М.* Теорія управління органами внутрішніх справ : Підр. / За ред. Ю.Ф. Кравченка. – К. : НАВСУ, 1999. – 702 с.
8. *Басов А.В.* Напрямки удосконалення координації суб'єктів забезпечення громадської безпеки при виникненні надзвичайних ситуацій на паливно-енергетичних об'єктах / А.В. Басов // Митна справа. – 2011. – № 4 (76). – Ч. 2. – С. 161–165.
9. *Граждан В.Д.* Терія управління : Учеб. пособ. / В.Д. Граждан. – М. : Гардарики, 2004. – 416 с.
10. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
11. *Фещенко Л.О.* Взаємодія органів внутрішніх справ з державною податковою службою у здійсненні правоохоронної діяльності [Текст] : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Л.О. Фещенко. – К., 2007. – 217 с.
12. *Бандурка О.М.* Управління в органах внутрішніх справ України : Підр. / О.М. Бандурка. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
13. *Бурьян М.Б.* Взаимодействие сил и средств различных ведомств при решении задач охраны и защиты государственной границы Республики Казахстан / М.Б. Бурьян, В.Г. Осенин / Військово-технічні науки “освітньо-наукове забезпечення діяльності правоохоронних органів і військових формувань України” : Матер. 3 Всеукр. наук.-практ. конф., 19 лист. 2010 р. – Хмельницький : Вид-во Нац. академ. Держприкордонслужби України ім. Б. Хмельницького, 2010. – С. 21–23.
14. Організація управління персоналом в органах внутрішніх справ / В.Д. Сущенко, А.М. Смирнов, О.І. Коваленко, А.А. Смирнов. – К. : НАВСУ, 1999. – 352 с.
15. 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 № 330/151/809/434/146 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 61. – Ст. 123.
16. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 7 жовтня 2010 року № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 9. – Ст. 58.

Отримано 28.02.2013