

**КАЛЮЖНИЙ Р.А.**

**КУШНІР І.П.**

**ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ВЗАЄМОДІ ПУБЛІЧНОЇ  
АДМІНІСТРАЦІЇ  
У ПРИКОРДОННІЙ СФЕРІ**

*Монографія*

Київ – 2015

УДК 340.13  
ББК 65.9(4Укр)  
К50

*Рекомендовано Вченою радою Юридичного інституту  
Національного авіаційного університету  
(протокол № 1 від 23 січня 2013 року)*

**Рецензенти:**

**Грохольський Володимир Людвігович** – доктор юридичних наук, професор.

**Хома Валерій Олександрович** – кандидат юридичних наук, доцент.

**Калюжний Р.А., Кушнір І.П.**

К50 Правове забезпечення взаємодії публічної адміністрації у прикордонній сфері : монографія / Р.А. Калюжний, І.П. Кушнір. – К. : «МП Леся», 2015. – 224 с.  
ISBN 978–966–8126–89–7

Монографія присвячена комплексному дослідженню правового забезпечення взаємодії у сфері охорони державного кордону України. Визначено поняття, сутність та особливості взаємодії у сфері охорони державного кордону. Розглянуто повноваження органів публічної адміністрації щодо взаємодії у сфері охорони державного кордону, з'ясовано роль громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону у цій сфері. Окрему увагу в роботі присвячено Державній прикордонній службі України, яка забезпечує координацію взаємодії у сфері охорони державного кордону. Розглянуто досвід взаємодії у досліджуваній сфері Європейського Союзу.

Монографія рекомендована для фахівців у сфері охорони державного кордону, науковців, викладачів, аспірантів і курсантів (слухачів), практикуючих працівників, а також усіх хто цікавиться сферою охорони та захисту державного кордону.

ББК 65.9(4Укр)

ISBN 978–966–8126–89–7

© Калюжний Р.А.,  
Кушнір І.П., 2015

# ЗМІСТ

---

<b>ПЕРЕДМОВА</b> .....	4
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ</b> .....	7
1.1. Розвиток взаємодії у сфері охорони державного кордону .....	7
1.2. Сутність і зміст понять охорона та захист державного кордону України.....	32
1.3. Поняття та сутність взаємодії у сфері охорони державного кордону України.....	41
<b>РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ В СФЕРІ ОХОРОНИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ</b> .....	52
2.1. Сучасний стан нормативно-правового забезпечення взаємодії у сфері охорони державного кордону .....	52
2.2. Розмежування повноважень органів держави у сфері охорони державного кордону України .....	76
2.3. Повноваження публічної адміністрації у сфері охорони державного кордону.....	81
2.4. Взаємодія громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону з органами охорони державного кордону України.....	113
2.5. Механізм взаємодії Державної прикордонної служби України з органами публічної адміністрації.....	129
<b>РОЗДІЛ 3. ОПТИМІЗАЦІЯ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ</b> .....	159
3.1. Досвід Європейського Союзу щодо взаємодії у сфері охорони державного кордону .....	159
3.2. Удосконалення нормативно-правового забезпечення взаємодії у сфері охорони державного кордону України.....	172
<b>ПІСЛЯМОВА</b> .....	187
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	192

## ПЕРЕДМОВА

---

Одним із показників самостійності, незалежності та територіальної цілісності держави є надійна охорона державного кордону. Забезпечення безпеки державного кордонів, територіальна цілісність держави завжди були, є і будуть актуальними в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Події 2014–2015 років в Україні, показали, що лише єдність та чітка організація дій органів держави може забезпечити дотримання конституційних прав та свобод людини, територіальну цілісність держави, боротьбу з тероризмом, незаконною міграцією та іншими протиправними діями, що загрожують усім сучасним країнам і носять транскордонний характер.

У сучасних трансформаційних процесах, які відбуваються у світовому співтоваристві, інтеграція України в європейський правовий простір супроводжується реформуванням правової системи нашої держави, важливе місце в якому посідає охорона державного кордону, та взаємодія у цій сфері компетентних органів публічної адміністрації.

Окремі напрямки сфери охорони державного кордону України, функціонально або територіально, реалізують різні органи публічної адміністрації. Їх повноваження у цій сфері здійснюються у трьох напрямках: під час прийняття управлінських рішень на рівні апарату міністерств та відомств (Кабінет Міністрів України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство закордонних справ України, Адміністрація Державної прикордонної служби України та інших відомства); при здійсненні пропуску через державний кордон осіб, транспортних засобів і вантажів (Міністерства інфраструктури України, підрозділи Державної фіскальної служби України та інші); вирішення організаційних питань місцевого значення, пов'язаних із проходженням лінії державного кордону (місцеві органи виконавчої влади і місцевого самоврядування прикордонних областей, районів, міст, сіл, селищ). Особливе місце серед органів виконавчої влади у досліджуваній сфері посідає Державна прикордонна служба України, що закріплено в ст. 27–1 Закону України «Про державний кордон України».

Тільки в разі охоплення всіх основних аспектів взаємодії правовим регулюванням вона може бути ефективною. Послідовні налаго-

джені дії суб'єктів взаємодії, відповідно до їх повноважень у сфері охорони державного кордону, сприяють досягненню державою належного рівня безпеки кордонів.

Базові підгрунття спостережень і висновків щодо встановлення сутнісних аспектів адміністративного права, викладені в роботах провідних фахівців цієї галузі, зокрема В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, В. Т. Білоуса, І. Л. Бородіна, І. П. Голосніченка, В. Л. Грохольського, О. В. Джафарової, Є. В. Додіна, Д. Г. Заброди, Р. А. Калюжного, В. К. Колпакова, А. Р. Крусян, О. В. Кузьменко, Н. Р. Нижник, А. В. Омельченка, В. О. Шамрая, Ю. С. Шемшученка та ін. Окремі аспекти охорони державного кордону дослідили В. Л. Зьолка, А. М. Кісель, М. М. Литвин, Р. М. Ляшук, Б. М. Марченко, С. Г. Мельник, Д. В. Моїсеєв, А. Ф. Мота, В. І. Петров, В. В. Половников, Л. В. Серватюк, В. О. Хома, В. І. Царенко, О. М. Царенко, С. І. Царенко, Т. О. Цимбалістий, В. В. Чумак та ін.

Однак, незважаючи на наявність наукових праць, присвячених зазначеній проблематиці, поза увагою вчених залишилися принципові питання, що стосуються нормативно-правового забезпечення взаємодії у сфері охорони державного кордону. Саме актуальність, науково-теоретична і практична важливість проблеми, її недостатнє вивчення та обґрунтованість в Україні стали підставою для висвітлення взаємодії у сфері охорони державного кордону України в контексті нормативно-правового забезпечення. Дана монографія є комплексним дослідженням нормативно-правового забезпечення взаємодії у сфері охорони державного кордону органів публічної адміністрації, громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону.

У роботі досліджується: розвиток взаємодії органів виконавчої влади, місцевого самоврядування з Державною прикордонною службою України у сфері охорони державного кордону; поняття «взаємодія у сфері охорони державного кордону», «нормативно-правове забезпечення взаємодії у сфері охорони державного кордону», «охорона державного кордону», «захист державного кордону». Обґрунтовано доцільність створення при Кабінеті Міністрів України Координаційного центру з питань взаємодії у прикордонній сфері для забезпечення раціонального використання можливостей її

суб'єктів в прикордонній смузі, контрольованих прикордонних районах, скоординованості і злагодженості дій компетентних органів публічної адміністрації. Запропоновані критерії класифікації взаємодії у сфері охорони державного кордону як складного явища, що охоплює діяльність різноманітних органів, зокрема: за рівнем відносин ; за правовим режимом прикордонних територій; за суб'єктами; за часом.

Особливу увагу у даній праці приділено аналізу повноваження органів публічної адміністрації у сфері охорони державного кордону, громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, а також Державної прикордонної служби України, яка забезпечує координацію взаємодії у сфері охорони державного кордону. Розглянуто досвід взаємодії у досліджуваній сфері Європейського Союзу.

У монографії сформульовані пропозиції щодо вдосконалення норм адміністративного законодавства, які врегульовують взаємодію у сфері охорони державного кордону, визначені шляхи упорядкування діяльності суб'єктів взаємодії.

Основні положення монографії покликані сприяти подальшому розвитку теоретичної основи взаємодії у сфері охорони державного кордону України, використанню сформульованих пропозицій у законотворчій діяльності, науково-дослідній роботі, навчальному процесі, а також можуть бути використані під час спільної діяльності органів охорони державного кордону з компетентними суб'єктами публічної адміністрації та громадськими формуваннями з охорони правопорядку та державного кордону.

## Розділ 1

# ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ

---

### 1.1. Розвиток взаємодії у сфері охорони державного кордону

Здобуття Україною незалежності, реформи внутріполітичного державного устрою, зміна пріоритетів у внутрішній та зовнішній політиці, світові зміни концепції безпеки потребують переоцінки сутності та змісту безпекової політики державних кордонів.

Реалії сьогодення вимагають від науковців вироблення нових підходів стосовно форм і напрямків спільної діяльності державних органів у прикордонній сфері задля досягнення єдиної мети – створення правової держави європейського зразка, зокрема в аспекті зміцнення правового порядку на державному кордоні України. Вирішення таких завдань неможливо без дослідження історичного розвитку становлення системи охорони державного кордону, досвіду взаємодії державних і місцевих органів у цій сфері.

У даному підрозділі досліджуються етапи розвитку взаємодії органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування з Державною прикордонною службою України, її тенденції, історичний досвід становлення спільної діяльності цих органів у сфері охорони і захисту державного кордону, наукові напрацювання, їх вплив на сучасний стан і перспективи розвитку співпраці органів виконавчої влади, місцевого самоврядування і органів охорони державного кордону з метою недопущення зміни лінії проходження державного кордону, дотримання правового порядку його перетинання, а також попередження вчинення правопорушень в прикордонній смузі і контрольованих прикордонних районах.

Багато науковців доводять необхідність дослідження історичних аспектів державно-правових явищ. Так, М. В. Білоконь підкреслює важливість дослідження багатого історичного досвіду, який відповідає «меті створення оптимального механізму правового регулювання взаємовідносин місцевих органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування в незалежній Україні» [1, с. 3]. На думку

В. О. Шамрая, «найважливішим засобом започаткування демократичного суспільства є всебічне використання державною владою її інструменту – владних структур та інституцій, що призначені для забезпечення найкращих умов розвитку особи, суспільства й самої держави в рамках усього арсеналу наявних можливостей» [2, с. 2].

Історія становлення, розвитку органів державної влади, місцевого самоврядування в Україні і правових норм, що регламентували їхню діяльність, із стародавніх часів і до наших днів залишається не тільки актуальною, але й найбільш складною темою, увагу якій приділяло багато науковців. Держава завжди розглядалася переважною більшістю населення як система життєзабезпечення, а тому її потрібно захищати і зміцнювати всім наявним арсеналом сил і засобів [3, с. 15].

В єдності самоврядування і державного управління закладається сутність раціональних відносин суспільства і держави, що забезпечує їх стабільність. Так, В. П. Безобразов стверджував, що «чим ширше розвинуті елементи місцевого самоврядування, чим більше самостійні його органи, чим більше його начала панують в місцевій адміністрації, тим суворіше і міцніше вони повинні входити в загальний устрій державного управління, і тим менше можливе роздвоєння влади» [3, с. 16].

Для створення якісної сучасної системи спільної діяльності суб'єктів у сфері охорони державного кордону необхідно досліджувати генезис їх виникнення та розвитку у взаємодії. Важливою умовою існування держави, як свідчить історичний досвід, є активне використання апарату (механізму), який складається з низки елементів. Одними із найбільш давніх із них є спеціальні загони озброєних людей (армія, поліція, жандармерія, інші аналогічні формування), створені на виконання волі владних органів. Л. В. Бордич підкреслює «вони такі ж старі, як і держава» [4, с. 3]. Отже, прикордонна охорона нашої держави теж не створюється заново, тисячоліття наші предки оберігали свої землі від ворогів. Для цього застосовувалось чимало способів і засобів організації оборони. Весь народ підіймався за необхідності на захист священних рубежів своєї Батьківщини [5, с. 4].

Історія створення та розвитку системи охорони державних кордонів України, як і історія державності на території України, складна



і суперечлива. Це пов'язано і з тим що на території нашої Батьківщини в різні часи виникали існували і занепадали різні держави.

Захист населення стародавньої української держави від ворогів, що здійснювали постійні напади, вторгнення у прикордонні райони з давніх часів вважався справою честі та доблесті, а прикордонники мали особливу повагу [6, с. 48].

Розвиток і формування взаємодії різних державних інституцій на державному кордоні України пройшли низку етапів, починаючи зі стародавніх часів і закінчуючи сьогоденням.

Перший етап починається з виникненням державних форм організації суспільного життя (V–XIII ст.).

Питання організації охорони і захисту території держави постало в той час коли виникли зовнішні загрози їх захоплення та утримання. М. І. Кабачинський відзначає, що цей час збігається з державністю східних слов'ян (V–VIII ст.) – організація охорони племінних і державних земель, утворення спеціальних структур та будова споруд для цього просліджуються на території України з часу розселення тут слов'янських племен [5, с. 7]. О. Перехрест поєднує цей період з державотворенням Київської Русі: «Боротьба за безпеку на українських землях почалась ще в IX ст. за часів князювання Олега та Ігоря. Тоді весь люд стогнав від постійних набігів і спустошень Хазарського Каганту» [7]. Загалом, процес формування державної території, завершився в період княжіння Володимира Великого. У цей час продовжується розвиток системи укріплень охорони кордонів. Найзначнішим кроком у вирішенні цього завдання було укріплення кордонів шляхом створення системи сторожових міст, міст-фортець [5, с. 10]. М. С. Грушевський пише, що, крім фортець, для оборони кордону служили лінії валів і ровів [8, с. 240–243]. Крім цього, підкреслює М. І. Кабачинський, «велике значення мали міста, які у княжі часи забезпечували надійну оборону, і якщо нападники не мали можливості утримувати облогу досить довго, щоб заморити мешканців голодом і спрагою, то взяти город приступом, «взяти копями», вдавалось рідко» [5, с. 18]. Це свідчить, що в цей час перевага надавались саме облаштуванню кордону оборонними спорудами, які були основою охорони кордонів.

В епоху Київської Русі зародилось і місцеве самоврядування. Але повноваження громади зводились до самостійного встановлення

правил господарювання, місцевих податків, платежів та інших повинностей [9, с. 32].

Захист кордонів держави зводився до діяльності великих князів (государів) і їх раті щодо збройного відбиття агресії ворога. Служба з охорони кордону носила військово-оборонний характер, мала за мету захист країни від вторгнення завойовників. Охорона кордону відбувалась не на всій його протяжності, а лише на торгових шляхах, дорогах і найбільш вірогідних напрямках руху ворога [10, с. 47].

У даний період відбувається формування загального поняття і системи охорони кордону, яка здебільшого зосереджується на інженерному оснащенні кордонів (укріплення, рови, вали, городи, фортеці), на посиленні охорони за рахунок збільшення кількості населення на прикордонних ділянках. Отже, уже в княжі часи охороні рубежів держави надавалось виключне значення і вона розглядалась як одна з найважливіших державних функцій. Значних успіхів вона досягла з розвитком будівництва фортифікаційних споруд і централізованим керівництвом державою даним процесом [5, с. 36].

Таким чином, характерним для першого етапу є:

- по-перше, формування державної території та розуміння необхідності створення дієвої системи з її охорони і захисту;
- по-друге, започаткування державних форм організації суспільного життя, разом з тим свідоме відокремлення важливої функції – охорона рубежів держави;
- по-третє, зародження органів, які займаються державним управлінням, місцевого самоврядування, відокремлення людей, які займаються військовою справою;
- по-четверте, зосередження діяльності всього населення та державних органів з охорони і захисту території держави в разі нападу на неї.

Протягом цього періоду формується усвідомлення необхідності охорони території та її рубежів, виокремлюються органи держави, створюються передумови для формування діяльності місцевого самоврядування, охорона кордонів здійснюється не на всій протяжності із залученням усіх органів і населення, що проживає біля кордонів. Це пояснюється рівнем правової і політичної свідомості населення, етнічною та економічною неоднорідністю території.

Другий етап (XIV – початок XIX ст.) відзначається згасанням державності на українських землях, чим скористалися сусідні держави, які почали захоплювати собі українську територію. З втратою незалежності уповільнився процес органічного формування територіальних форм суспільного життя, у тому числі і розвиток окремих органів, які будь-яким чином причетні до забезпечення охорони рубежів держави. Сфера охорони кордонів, як і інші напрямки життя країни, зазнавали деструктивних іноземних впливів. Ситуація ускладнювалась і тим, – пише М. І. Кабачинський, – що українські землі було розділено кількома державами з різним рівнем розвитку і типом державного ладу [5, с. 37], а кордони державної території не завжди мали вигляд чітких ліній, якими вони є сьогодні, не завжди положення таких ліній було точно визначене [6, с. 49].

Одночасно держави для того, щоб забезпечити захист та утримання захоплених українських територій, змушені були тою чи іншою мірою займатися їх захистом, формувати прикордонні структури.

Значні передумови розвитку взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування з органами охорони державного кордону Україна отримала під впливом Російської держави. Органи управління України під час перебування під владою Росії були аналогічними.

У XVII столітті в Московській державі розуміння сутності діяльності державних органів на кордоні зводилося до чітких понять «охорона рубежів і кордонів» і її «мета». Під охороною кордонів розумілося своєчасне виявлення підготовки або збройного вторгнення ворога в межах держави і недопущення раптовості його агресії для українських князів, воєвод і місцевого населення. Мета охорони кордонів полягала у виявленні на ранніх етапах збройних ворожих дій сусідніх країн проти Московської держави й у створенні максимально можливих сприятливих умов для організації відбиття ворожих вторгнень на її територію [3, с. 17].

Збільшення території і розширення кордонів держави привело до необхідності створення спеціальної служби, яка б надійно охороняла окраїни держави від раптових вторгнень ворога і виконувала завдання з охорони кордонів. Остаточо сторожова служба була організована при цареві Івані Грозному. Він, «бажаючи дати більше порядку сторожовій і станичній службі», зібрав у Москві багатьох ветеранів

сторожової служби і наказав їм опрацювати всі основні питання для того, щоб виробити найкращі принципи розміщення її підрозділів та сформулювати завдання [5, с. 71].

Значну роль у розвитку взаємодії суб'єктів, які беруть участь в охороні кордонів, відіграв прийнятий 16 лютого 1571 року перший у Московщині військовий статут – «Боярський приговор про станичну і сторожову службу», затверджений указом у Розрядному наказі. Він передбачав порядок взаємодії сторожів і станичників із сусідніми сторожами і станицями, з воєводами або намісниками ближніх міст. У приговорі разом з принципами та завданнями встановлювався також порядок дій сторожів і станичників при виявленні ворога, правила відповідальності сторожів і станичників, їх оснащення тощо [11, с. 30]. Саме з цього часу (з 16 лютого 1571 року) можна говорити про започаткування взаємодії в межах самої сторожової служби охорони, а також, що важливо, і з головами місцевого управління наближених до кордону міст. Інші накази від 18 лютого 1571 року, від 27 лютого 1571 року, від 15 березня 1576 року значно розвивали правову базу сторожової і станичної служби.

Подальший розвиток правового забезпечення охорони кордонів отримала за часів Петра I, який видав 1723 року Указ про створення на всьому Польському кордоні міцних застав, а між ними всі проїзди перекрити лісом або перекопати ровами [11, с. 70].

Особливістю діяльності державних органів другої половині XVII ст. на території України є те, що адміністративні, військові і судові повноваження цілком зосереджувались у руках державного органу або однієї особи. Так, А. І. Козаченко відзначає поєднання таких повноважень, як у Вищих органів державної влади і управління (у Загальної військової ради, Генерального уряду, у Гетьмана, Ради старшин), так і у Місцевих органів влади і управління (у Полкового уряду і Сотенного уряду) [12, с. 7–13]. Це зумовило формування воєнізованої адміністративної державної влади і управління.

У своїй праці А. І. Козаченко відзначає, що за часів Російської та Австро-Угорської імперій дослідження діяльності органів української державної влади і управління розглядалися в політичному контексті і розцінювалися цими державами як прояв сепаратизму [12, с. 3]. Дослідження процесу формування української національної державності, її самобутніх державно-правових інститутів підміняло-

ся непомірним звеличенням акту «возз'єднання» українського і російського народів, усебічним аналізом феодальних відносин та характерних для них соціальних антагонізмів. Намагання творити власну державу та протидія імперській колоніальній політиці Росії дореволюційною і радянською історіографією розцінювалось як «зрада» [12, с. 6]. Та незважаючи на це, організація державної влади України другої половини XVII ст. залишалась у полі зору вітчизняної історико-правової та історичної науки.

У XVIII столітті був продовжений процес накопичення досвіду прикордонної діяльності. У 1713 року Петром I для організації охорони кордону була організована ландміліція – поселені прикордонні війська (проіснували до 1775 року) [13, с. 15]. До охорони кордонів почали активно залучати місцеве населення. У низці випадків за окремими сім'ями старожилів закріплювались визначені ділянки кордону, і обов'язки з їх охорони передавались у спадок.

У 70–80-х роках XVIII ст. було ліквідовано ландміліцію, а охорону кордону покладено на митні органи. Варто відзначити, що така система охорони кордону спочатку пройшла апробацію на західних рубежах імперії, зокрема на кордонах України, а потім поширилась на інші кордони. По всій лінії були налагоджені комунікації й мости [14, с. 50]. Але встановлення виключної митної охорони кордону не виправдало себе. Тому в кінці XVIII ст. знову повернулись до стану, коли організацією прикордонної охорони займалися два відомства: воєнне міністерство та департамент зовнішньої торгівлі.

У результаті складних міжнародних подій у кінці XVIII ст. українські землі черговий раз були переділені між Російською та Австрійською імперіями. Більшість українських земель підпали під владу Росії, окрім Гетьманщини та Запорожжя. Україна мусила пристосуватися до життєвих форм, які накиннули їй чужі імперії. Тому ще довгий час становлення прикордонної служби й вироблення прикордонної політики здійснюється під впливом іноземних держав, особливо Росії [5, с. 98].

1810 року військовий міністр Барклай-де-Толі розробив проект Положення про влаштування воєнної сторожі на кордонах західних губерній. Було також складено розклад козачих полків по ділянках кордону. Дані документи були затверджені в січні 1811 року. Черговим кроком щодо вдосконалення охорони кордону стало затвердже-

не Миколою I 5 серпня 1827 року Положення про влаштування прикордонної митної сторожі на європейському кордоні. Тим самим було покладено початок переходу митної прикордонної сторожі до відомства, прирівняного до військового. Відповідно до положення замість цивільних чиновників у сторожу призначались військові, вводилась військова організація.

У середині 70-х років відбулись часткові зміни в діяльності прикордонної варти. У разі виникнення необхідності до охорони кордонів, а саме пошуку та затримання порушників і контрабандистів, залучалась місцева поліція [14, с. 53]. Цей факт свідчить про започаткування однієї з форм взаємодії щодо запобігання та усунення правопорушень на державному кордоні – прикордонних органів і місцевої поліції.

До 1893 року прикордонна варта була підпорядкована Департаменту митних зборів при міністерстві фінансів і на місцях управлялася співробітниками митниці – цивільними людьми [5, с. 116]. Це була одна з негативних структурних колізій, що заважала ефективному виконанню прикордонниками своїх обов'язків. Визрівала потреба реформування прикордонної служби [14, с. 292]. Тому внаслідок об'єктивних потреб 15 жовтня 1893 року була проведена реформа, у наслідок якої прикордонна сторожа була виділена з Митного управління і було створено Окремий корпус прикордонної варти зі статутом військового характеру [11, с. 110]. Службово-бойова діяльність Окремого корпусу прикордонної варти вдосконалювалась з набуттям досвіду.

Для успішної боротьби з контрабандою належна увага зосереджувалась на використанні можливостей таємних інформаторів, агентів. Інструкція Окремого корпусу прикордонної варти 1905 року надавала офіцерам, відповідальним за цю ділянку роботи, широкі повноваження, а також неконтрольовані грошові кошти для розрахунку з інформаторами [14, с. 59]. Одним із видів службової діяльності є розвідувальна діяльність, яка здійснюється у прикордонній зоні в тісній взаємодії з працівниками жандармерії. Тим самим продовжується накопичення досвіду спільної діяльності на прикордонних територіях державних органів влади.

1912 року було прийнято Інструкцію служби чинів Окремого корпусу. Вона стала фундаментальним нормативно-правовим докумен-

том, що регламентував діяльність, пов'язану з державним кордоном та його охороною. У ній були чітко регламентовані такі питання: службово-бойова діяльність прикордонної варти, права і обов'язки посадових осіб, підстави та порядок взаємодії з військовими, митниці та іншими відомствами. В Інструкції дається поняття «прикордонна смуга» – місцевість що безпосередньо прилягає до лінії державного кордону [14, с. 57].

Другий етап закінчується спробою отримання незалежності на українських землях у 1917 році. Цей рік характеризувався відсутністю норм, які б легалізували державну владу. Специфічна форма легалізації була характерна для Центральної Ради. За своєю юридичною природою Центральна Рада являла собою унікальне явище, що досягла вагомих політичних успіхів: проголосила незалежність України, затвердила її конституцію, організувала і провела вибори до Установчих зборів, однак вони не були матеріалізовані в ефективні державно-управлінські структури. Рада Міністрів Української Народної Республіки виявилась нездатною виконувати виконавчо-розпорядчі функції. Непродумана кадрова політика привзела до того, що в органах виконавчої влади не було досвідчених професійно підготовлених державних службовців. Характерним явищем в Українській Народній Республіці, – відзначає О. І. Яременко, – було протиріччя між двома гілками влади: законодавчою (Центральною Радою) та виконавчою (Радою Міністрів). Місцева державна адміністрація в Українській Народній Республіці в особі губернських і повітових комісарів працювала неефективно і не могла реально впливати на ситуацію в регіонах [15, с. 12].

Отже, що другий етап характеризують такі особливості:

- по-перше, згасання української державності, поділ її території між кількома державами, що суттєво вплинуло на діяльність державних органів і розвиток системи взаємодії у сфері охорони й захисту державних кордонів. Держави, у складі яких перебувала територія України, вирішували ці питання по-різному. Значний вплив у розвитку системи охорони кордонів отримала Україна у складі Росії;
- по-друге, з'являється понятійний апарат: «мета охорони кордону» та «прикордонна смуга»;

- по-третє, значна увага приділяється законодавчому врегулюванню охорони кордонів, що передбачає взаємодію між різними органами, переважно органами місцевої влади (поліції, жандармерії, намісниками). 16 лютого 1571 року приймається перший військовий статут – «Боярський приговор про станичну і сторожову службу», який передбачав порядок взаємодії сторожів і станичників із сусідніми сторожами і станицями, з воєводами або намісниками ближніх міст;
- по-четверте, постійна боротьба за територію держави зумовлювала зміни у структурі та діяльності державних органів влади, місцевого самоврядування і неодноразове реформування органів, що безпосередньо здійснюють охорону державних кордонів.

Протягом другого етапу формується на свідомому рівні поняття охорони кордонів та її мета. На підставі законодавчих рішень створюється і постійно вдосконалюється спеціальна служба охорони кордонів під впливом іноземних держав. Законодавчо врегулюється питання взаємодії цієї служби з силовими органами й органами місцевої влади. Виокремлюються дві форми запобігання та боротьби з контрабандою: залучення місцевої поліції та використання таємних інформаторів і агентів.

Третій етап збігається з реорганізацією системи захисту інтересів нашої держави на державному кордоні і становленням її на нових принципах. Починаючи з 1918 року, прикордонна діяльність приймає політичний характер, а охорона державного кордону стає пріоритетним напрямком [16, с. 16].

20 березня 1918 року Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки вперше розглянула на своєму засіданні справу організації «пограничної сторожі», і вже 28 травня 1918 року В. І. Ленін підписав декрет Ради народних комісарів про заснування прикордонної охорони [17], який був поширений і на території України.

24 листопада 1920 року Рада Праці і Оборони переклала функції охорони кордону на особливі відділи Всеросійської Надзвичайної Комісії. 15 березня 1921 року Всеросійської Надзвичайної Комісії видало Інструкцію частинам військ, що охороняють кордони Російська Радянська Федеративна Соціалістична Республіка, з якої поча-



лося формування прикордонних частин і з'єднань [18]. Її дія поширювалася на прикордонні частини України і визначала їх правове становище у системі військ Всеросійської Надзвичайної Комісії (Всеукраїнської Надзвичайної Комісії), оперативно-службову діяльність, обов'язки посадових осіб тощо. Це був перший нормативно-правовий документ, який визначав порядок функціонування прикордонних військ радянського періоду. Основні її положення зберегли своє значення певний час і знайшли розширення в таких документах, зокрема в Положенні про охорону кордонів Союз Радянських Соціалістичних Республік, затвердженому Всеросійським центральним виконавчим комітетом у липні 1921 року [5, с. 149]. У жовтні 1922 року Рада праці і оборони ухвалила Положення про окремих прикордонний корпус військ Державне політичне управління. Спостерігається певна автономія державних виконавчих органів України в здійсненні керівництва правоохоронною та каральною системою, зокрема частинами й підрозділами спеціального призначення, що одержали назву війська Державного політичного управління. На них згідно з чинним законодавством були покладені як внутрішні, так і зовнішні функції, зокрема охорона державних кордонів. Останнє надало змогу закріпити за ними офіційну назву «внутрішні, прикордонні війська».

Із закінченням громадянської війни Україна опинилась у надзвичайно складному становищі. Значні її території були розділені між чотирма країнами – Радянською Росією, Польщею, Чехословаччиною, Румунією. Основна частина Української держава 30 грудня 1922 року ввійшла до складу Союзу Радянських Соціалістичних Республік. Загалом початок 30-х років характеризується «широкими процесами змін у політичній системі» [19, с. 69].

1924 року були розроблені і введенні в дію такі документи: Положення про охорону кордону Союзу Радянських Соціалістичних Республік, Тимчасовий статут служби прикордонних військ. У даних документах найважливішим завданням охорони державного кордону визначалось своєчасне розкриття порушення кордону, що забезпечувалося правильною постановкою служби інформаторів.

З другої половини 20-х років у прикордонній службі посилилась боротьба з професійними контрабандистами, бандитами та шпигунами. У даному напрямку акцент робився на активне використання допомоги населення в охороні державного кордону.

Участь і залучення населення прикордонних регіонів до охорони державного кордону набирає все більших обсягів. У грудні 1925 р. питання про посилення роботи з мешканцями прикордонних районів обговорювалось на спільному засіданні вищих партійних, законодавчих і виконавчих органів Союзу Радянських Соціалістичних Республік, і було вирішено зобов'язати законодавчі й виконавчі органи України зміцнити роботу з селянством у прикордонних районах.

З 1926 року вищий керівний орган прикордонних військ реорганізовано в Головне управління прикордонної охорони. А зміни, які здійснювались у системі охорони державного кордону, ураховані в Положенні про охорону державного кордону і новому Тимчасовому статуті служби прикордонних військ від 1927 р. [5, с. 153].

Відповідно до Положення 1927 року був перероблений і затверджений у новій редакції Тимчасовий статут служби прикордонної охорони. У ньому знайшли відображення такі нові форми і методи прикордонної служби, як слідопитство, спостереження і взаємодія.

Наприкінці 20-х років у забезпеченні надійної охорони державних кордонів головну роль стали відігравати агентурно-інформаційні (негласні) методи роботи за участю таємних резидентів, агентів, вивідувачів та ін. У травні 1931 року була затверджена Інструкція про порядок залучення населення прикордонної смуги до охорони кордону Союзу Радянських Соціалістичних Республік, яка визначала порядок підготовки населення для надання допомоги прикордонній охороні. Групи місцевих жителів, що проходили таку підготовку, іменувалися бригадами сприяння. Однак їх об'єднання в які-небудь постійно організовані підрозділи були категорично заборонені. Завданнями бригад сприяння було спостереження за появою в прикордонні невідомих осіб, за підозрілими змінами на території суміжних держав тощо. У випадках особливої необхідності члени бригад сприяння могли використовуватися в дозорах і в засідках. Інструкцією від 1939 року визначався новий удосконалений порядок оперативного використання груп місцевого населення в охороні кордону [20, с. 64]. Свідченням того, яке велике значення надавалося використанню для захисту державних інтересів на кордоні місцевому населенню в 30-ті роки, служать Пропозиції Головного управління прикордонної і внутрішньої охорони Народного комісаріата внутрішніх справ про поліпшення керівництва охорони

кордону від 1934 року. У числі п'яти найбільш пріоритетних завдань, з вирішення яких складалася охорона державного кордону, була поставлена діяльність організацій місцевого населення, що сприяє прикордонній охороні.

Розвиваючи досвід, у березні 1943 року була введена в дію Інструкція прикордонним військам Народного комісаріату внутрішніх справ про організацію і порядок залучення місцевого населення прикордонної смуги до охорони державного кордону Союзу Радянських Соціалістичних Республік, відповідно до якої розпочалось формування з місцевих жителів бригад допомоги.

Значна увага в цей час також приділяється питанням взаємодії прикордонних військ з частинами Червоної Армії і Військово-морських сил. У червні 1939 року вийшла спільна директива Народного комісаріату оборони і Народного комісаріату внутрішніх справ Про порядок взаємин і взаємодію Військово-морських сил і Прикордонних військ, затверджена Народним комісаріатом Військово-морського флоту і Народним комісаріатом внутрішніх справ. Пошук основних форм (способів) удосконалення взаємодії на державному кордоні здійснювався постійно. Продовжуючи довоєнний досвід використання цивільного населення в прикордонній діяльності з 1959 року на прикордонних територіях зароджується рух за створення добровільних народних дружин для надання допомоги прикордонним військам в охороні державного кордону. З цього часу розпочинається тісний процес співробітництва прикордонників з місцевим населенням [5, с. 170].

5 серпня 1960 року Указом Президії Верховної Ради Союзу Радянських Соціалістичних Республік затверджено Положення про охорону державного кордону Союзу Радянських Соціалістичних Республік. У новому положенні вперше давалось визначення державного кордону Союзу Радянських Соціалістичних Республік, були сформульовані поняття режиму державного кордону і прикордонного режиму. Положення поглиблювало питання взаємодії прикордонників з місцевим населенням тощо [5, с. 169]. Питання взаємодії органів держави в охороні державного кордону піднімались на рівні відповідних озброєних формувань (Червоної Армії, внутрішніх військ, Військово-морських сил та ін.), органів місцевої влади і місцевого населення прикордонних регіонів.

Наукові напрацювання в галузі охорони державного кордону, які здійснюються в цей період, мали обмежений доступ. На рахунок цього Л. В. Бордич визначив, що особливістю цього періоду є те, що значна частина досліджень, насамперед наукових, під грифом «таємно» або «цілком таємно» мали закритий характер [4, с. 8]. Це пояснювалося небажанням влади виносити на широкий загальний негативні факти, особливо ті, що пов'язані з зародженням та зміцненням тоталітаризму, за участю в цьому державних органів, їх озброєних частин і підрозділів. Серед них особливу увагу привертають три томи збірника документів і матеріалів під загальною назвою «Из истории советских пограничных войск» [3, с. 19]. Відкриті публікації з цих питань з'являються у 20–30-х роках. Загальна їх вада полягає у відсутності глибокої джерельної бази, у їх політизованості. Характерно, що прикордонні й внутрішні війська розглядаються в них як невід'ємна структурна одиниця Об'єднаного державного політичного управління [4, с. 8].

Л. В. Бордич відзначає, що командно-адміністративний характер діяльності органів охорони державного кордону, а також інших державно-владних органів, особливо наділених повноваженнями щодо застосування примусу мали негативний вплив [4, с. 5]. Узагальнені праці з історії військ Всеросійської надзвичайної комісії, Об'єднаного державного політичного управління, Народного комісаріату внутрішніх справ були оприлюднені лише наприкінці 50–60-х років.

Третій етап досліджуваної взаємодії, характеризується функціонування військово-охоронної системи, зокрема за участю спеціальних частин і підрозділів, у науковій літературі знайшло певне відображення. Однак це стосувалося лише періоду Радянської влади. Що ж до процесів і подій доби Української революції, то вони взагалі не досліджувались. Державно-правові аспекти не розглядалися або ж висвітлювалися лише через призму діяльності Комуністичної партії та її осередків на місцях. Функціонування та діяльність за радянських часів українських спеціальних військових сил не вивчалися взагалі або в кращому випадку фактичний матеріал подавався на загальносоюзному історичному фоні як приклад їх генезису й еволюції.

Загалом третій етап характеризується такими особливостями:

- по-перше, охорона державного кордону стає пріоритетним напрямком діяльності держави, у зв'язку з тим, що прикордонна діяльність з 1918 року приймає політичний характер;

- по-друге, завдяки значній кількості нормативних актів чітко визначаються форми і методи прикордонної служби, серед яких взаємодія з силовими структурами (Червоною Армією, Військово-морськими силами, Народним комісаріатом оборони, Народним комісаріатом внутрішніх справ), місцевими органами влади і населенням прикордонних регіонів;
- по-третє, удосконалюється досвід залучення місцевого населення прикордонних регіонів. Для посилення боротьби з професійними контрабандистами, бандитами та шпигунами широко використовується місцеве населення (таємні інформатори, агенти, вивідувачі). Питання про посилення роботи з мешканцями прикордонних районів обговорюються на спільних засіданнях вищих партійних, законодавчих і виконавчих органів Союзу Радянських Соціалістичних Республік. З часом створюються добровільні народні дружини для надання допомоги прикордонним структурам в охороні державного кордону, що знаходить своє правове оформлення.

Організація охорони кордону України в Радянський період мала свої як негативні, так і позитивні сторони, багато що з того часу ми успадкували і цими надбаннями користуємося сьогодні.

Четвертий етап у розвитку системи прикордонної охорони України бере свій початок з початку 90-х років ХХ ст. по теперішній час. Однією з найважливіших наукових та практичних проблем стала цілісність системи захисту інтересів України на державному кордоні, яка була обумовлена розпадом Союзу Радянських Соціалістичних Республік і подальшим проголошенням суверенітету України.

М. М. Литвин умовно поділяє процес формування і реалізації державної політики України у прикордонній сфері за роки незалежності на чотири етапи: перший – 1991–1993 роки; другий – 1994–1999 роки; третій 2000–2005 роки; четвертий – 2006 рік і по теперішній час. На першому, – відзначає М. М. Литвин, – основні зусилля спрямовувались на забезпечення недоторканності державного кордону, опрацювання базового підґрунтя у сфері прикордонної безпеки, становлення національного прикордонного відомства. Протягом другого етапу впроваджувались у практику нові підходи до охорони державного кордону, що зосереджувались на розбудову українсько-молдовського кордону. На третьому етапі здійснювалось

реформування військового органу охорони кордону у правоохоронну структуру й удосконалення правового регулювання на державному кордоні. Четвертий етап характеризується суттєвими змінами в організації функціонування прикордонного відомства України, побудови сучасної інтегрованої системи охорони кордону та підвищення прикордонної безпеки загалом [21, с. 13–14].

У зв'язку з проголошенням незалежності України виникла необхідність розробки нового законодавства в цілому і по окремих його галузях. Почалась розробка нормативної бази з питань охорони державного кордону. Питання становлення і розвитку молодого держави зацікавили провідних учених, які почали займатись дослідженням діяльності та розвитку держави, у тому числі і в прикордонній сфері, що в подальшому були втілені в законодавстві. Зокрема можна назвати прізвища таких науковців, як Ю. В. Кокодій, А. Ф. Мота, В. В. Половников, В. В. Чумак, Т. О. Цимбалістий та ін.

Формування прикордонних військ України здійснювалось на базі Західного прикордонного округу Союзу Радянських Соціалістичних Республік. І. Г. Іванченко підкреслює, – Прикордонні війська ввібрали все те краще, що було накопичено багатьма поколіннями вітчизняних охоронців кордону – українським козацтвом, воїнами-прикордонниками [14, с. 158]. Юридичне оформлення переходу прикордонних військ під юрисдикцію України було здійснено з прийняттям 30 серпня 1991 року Указу Президії Верховної Ради України «Про підпорядкування Україні Прикордонних військ, що дислокуються на її території» [22], з подальшим уточненням правового статусу в законах «Про державний кордон України» [23], «Про Прикордонні війська України» [24]. З цього моменту, – підкреслює В. В. Половников, – Прикордонні війська України почали діяти як самостійне військове формування [25]. Було розроблено Положення про Державний комітет у справах охорони Державного кордону України – центральний орган державної виконавчої влади [26], яким було визначено, що Державний комітет у справах охорони державного кордону при виконанні покладених на нього функцій взаємодіє з іншими центральними органами державної виконавчої влади, органами Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, а також з відповідними органами держави.

Окремі питання діяльності Державного комітету у справах охорони державного кордону України, а саме в частині контрольної діяльності її юридичної служби висвітлені А. М. Кісель. Одним із напрямів контрольної діяльності юридичної служби, як пропонує автор, є відокремлення контролю за законністю нормотворчої діяльності органів військового управління, що стосується законності проєктів нормативних актів [27, с. 8], у тому числі і взаємодії у сфері охорони державних кордонів, що видаються Державним комітетом у справах охорони державного кордону України і за його участю у міжвідомчому порядку (спільні накази, інструкції з взаємодії). Це залишається актуальним і на сьогоднішній день в межах діяльності правоохоронного органу – Державної прикордонної служби України.

При побудові охорони кордону враховується розміщення населених пунктів, взаємодіючих органів Служби безпеки України і Міністерства внутрішніх справ України, об'єднань і частин Збройних Сил України, державних органів та громадських організацій [14, с. 168]. Так, наприклад, у Луганській області населених пунктів розташованих на відстані не менше 1 км від лінії державного кордону, – 54, у Закарпатській – 36, Сумській – 29 (із них 22 безпосередньо розташовані вздовж державного кордону). Тому при розробці правил прикордонного режиму звертається особлива увага на підтримання спільно з міліцією, органами місцевого самоврядування і місцевим населенням такого режиму, системи контролю, які б дозволили виявляти порушників, особливо нелегальних мігрантів.

З метою забезпечення територіальної цілісності держави та недоторканості її кордонів, узгодженості дій органів державної виконавчої влади щодо договірно-правового оформлення і практичного визначення державного кордону та підтримання його режиму Указом Президента України від 16 грудня 1993 р. затверджено Комплексну програму розбудови державного кордону України [14, с. 165].

Контроль за дотриманням прикордонного режиму здійснюється органами охорони державного кордону в тісній взаємодії не тільки з державно-владними та місцевими органами, але і з громадськістю.

У забезпеченні прикордонної безпеки України на початку 90-х років в силу своїх функціональних повноважень беруть участь багато міністерств і відомств: Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство закордонних справ

України, Служба безпеки України, Міністерство транспорту України, Державна митна служба України, інші органи виконавчої влади України і місцевого самоврядування. Діяльність цих державно-владних суб'єктів, покликаних упорядкувати державні і соціальні відносини пов'язані з функціонуванням відносин у сфері державного кордону, відповідно до кардинально нових геополітичних і соціально-економічних умов, вимагало державно – детермінованої координації. Саме тому в статті 27–1 Закону України «Про Державний кордон України» закріплено, що координацію при перетинанні державного кордону України або у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України здійснюють органи охорони державного кордону [23, ст. 27–1].

У напрямку налагодження взаємодії між прикордонниками, органами Міністерства внутрішніх справ України, Службою безпеки України і місцевої влади постійно здійснюється велика робота для чіткого розуміння того, що введення прикордонної смуги приведе до підтримання порядку на кордоні, створення нормальних умов для промислової діяльності в прикордонні, укріплення довіри і добросусідства.

У зв'язку з цим в червні 1994 року начальники напрямків Прикордонних військ, командири з'єднань і частин спрямували зусилля на проведення зустрічей, нарад з керівниками обласних, районних адміністрацій, органів внутрішніх справ, підприємств, установ, які розташовані в прикордонній смузі, а також з населенням прикордонних районів. У ході проведених організаційних заходів були визначені й узгоджені порядок і терміни спільної роботи за розмірами прикордонної смуги, позначенням її на місцевості; розроблені і затверджені графіки подання правил прикордонного режиму на території областей, які мають вихід до державного кордону України.

У зв'язку з цим в червні 1994 року начальники напрямків Прикордонних військ, командири з'єднань і частин спрямували зусилля на проведення зустрічей, нарад з керівниками обласних, районних адміністрацій, органів внутрішніх справ, підприємств, установ, які розташовані в прикордонній смузі, а також з населенням прикордонних районів. У ході проведених організаційних заходів були визначені й узгоджені порядок і терміни спільної роботи за розмірами прикор-



донної смуги, позначенням її на місцевості; розроблені і затверджені графіки подання правил прикордонного режиму на території областей, які мають вихід до державного кордону України.

Важливу роль у подальшому становленні взаємодії у сфері охорони державного кордону відіграла прийнята 29 березня 1994 року спільно з Державним комітетом у справах охорони державного кордону України, Державним митним комітетом України, Міністерством внутрішніх справ України, Міністерством закордонних справ України, Службою безпеки України, Головним управлінням командувача Національної гвардії України, Міністерством сільськогосподарства і продовольства України, Міністерством охорони навколишнього середовища, природного середовища України, Міністерством транспорту України, Міністерством охорони здоров'я України Інструкція про взаємодію та розмежування функцій щодо здійснення контролю на державному кордоні [28]. У якій були сформульовані основні напрямки, форми взаємодії, визначені її рівні, визначені і розмежовані основні повноваження взаємодіючих органів. Але у 2008 році дана Інструкція втратила чинність [29].

Важливим кроком на шляху становлення й організації діяльності місцевих органів виконавчої влади, у тому числі і визначення їх повноважень у системі забезпечення охорони державних кордонів, стало прийняття Верховною Радою України 9 квітня 1999 року Закону України «Про місцеві державні адміністрації», у якому відповідно до Конституції України детально регламентована організація, повноваження і порядок діяльності місцевих державних адміністрацій, визначені повноваження в прикордонній сфері.

Якісно новий стан наукової розробки взаємодії спостерігається на сучасному етапі історичних і правових досліджень. Це індивідуальні й колективні монографії, збірники документів і матеріалів, статті, дисертації у яких досліджуються етапи будівництва й діяльності охоронних органів та їх військових підрозділів, робиться спроба визначити правовий статус останніх, дати науковий аналіз нормативно-правовій базі їх функціонування.

Наукові праці з дослідження прикордонної діяльності згодом розширюються. Якщо на початкових етапах дослідження мова йшла про штатну структуру і порядок несення служби з охорони державного кордону, порядку формування державних органів, органів міс-

цевого самоврядування, то згодом науковців зацікавили питання зміцнення зв'язків і покращення співробітництва між державними і місцевими органами у прикордонній сфері, у тому числі і щодо запобігання транскордонній злочинності.

Наприкінці ХХ століття явно виражений комплексний характер прикордонної діяльності виявив потребу комплексних наукових досліджень, не зважаючи на самостійність державних органів, задіяних у захисті інтересів України на прикордонних територіях (Служба безпеки України, Державна митна служба України, Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України). Було потрібне наукове обґрунтування діяльності компетентних органів з реалізації прикордонної і митної політики; прикордонного, митного, санітарно-карантинного, ветеринарного і фітосанітарного контролю; контролю за вивозом культурних і духовних цінностей. При цьому найбільш важливими проблемами тут виявились, з одного боку, розмежування повноважень цих органів, а з іншого – чітка координація спільної діяльності. Окремі аспекти діяльності та взаємодії органів охорони державного кордону і митних органів досліджені такими вченими, як: О. Ю. Костін [30], М. М. Литвин [31], А. В. Махнюк [32], О. Г. Мельников [33], А. О. Нечитайленко [34], В. О. Хома, В. І. Царенко [35] та інші. Урегулювання міграційних процесів з правоохоронними органами та боротьбою зі злочинністю О. В. Кузьменко [36], Н. П. Тиндик [37], В. І. Палько [38], С. Ф. Константинов [39], О. М. Литвинов [40], Ю. В. Марченко [41], О. В. Ткаченко [42], та інші. Окремі питання взаємодії щодо забезпечення прикордонного режиму досліджені С. І. Царенко [43].

Особливості взаємовідносин органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні дослідили О. О. Бабінова [44], А. Р. Крусян [45] та інші. Взаємодію органів охорони кордону під час провадження дізнання у справах про порушення державного кордону розглянули О. В. Андрушко [46], С. Г. Мельник [47] та інші. Державно-правові основи охорони державного кордону України дослідив та запропонував механізм правового регулювання державного кордону, а також підвищення ефективності його охорони Т. О. Цимбалістий [48]. У подальшому сфери досліджень незалежної України з питань забезпечення безпеки державного кордону і діяльності державних органів у цій сфері значно розширились.

Урегулюванням питань, пов'язаних з охороною державного кордону, зацікавлені не лише прикордонні структури, але й інші органи, які здійснюють свою діяльність у прикордонних регіонах, особливо в умовах європейської інтеграції України. Для вдосконалення прикордонного законодавства і налагодження взаємодії на державному кордоні проводяться спільні конференції, наради. Так, на базі Луганського інституту внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України 25–26 травня 2000 р. було проведено Міжнародну науково-практичну конференцію Адміністративно-правові та кримінологічні аспекти діяльності органів внутрішніх справ прикордонних районів. Конференція була проведена за участю провідних наукових і практичних працівників прикордонної служби, органів внутрішніх справ та деяких інших зацікавлених органів, що здійснюють свою діяльність у прикордонних регіонах. Метою конференції було обговорення механізму узгодження захисту жителів прикордонних регіонів від протиправних посягань та удосконалення правового забезпечення спільної діяльності правоохоронних органів прикордонних регіонів [49].

Учасники конференції висвітлювали свої позиції. О. В. Киньков наголошував, що діяльність Прикордонних військ України з правоохоронними органами, Міністерством внутрішніх справ України, Службою безпеки України, прокуратурою з протидії нелегальній міграції можлива «тільки в тісній взаємодії правоохоронних органів». При цьому були наведені конкретні приклади результативної взаємодії. Так, поблизу м. Тростянець прикордонниками спільно з органами міліції затримано автомобіль «Форд», який належить мешканцю м. Київ. У ході його догляду було виявлено 14 громадян Афганістану, у яких відсутні відповідні документи на перетинання кордону [50, с. 56–64]. Таких прикладів можна навести досить багато.

М. Л. Антоненко у своїй доповіді зазначив, що місцевими державними адміністраціями здійснюється координація діяльності правоохоронних органів з питань додержання режимів на державному кордоні з метою забезпечення виконання вимог законодавства з прикордонних питань, раціонального використання сил і засобів, уникнення дублювання заходів міліції, Службою безпеки України, митних органів [51, с. 92–97].

Усі учасники конференції одностайно висловились про необхідність зміцнення та удосконалення зв'язків між взаємодіючими орга-

нами на державному кордоні для досягнення спільної мети – створення безпеки і правопорядку на державному кордоні та прилеглих до нього територіях.

На базі навчального закладу Державної прикордонної служби України також постійно проводяться наукові конференції за участю представників вищих навчальних закладів України, а також представників влади й інших зацікавлених органів, а з 2007 року такі конференції стали щорічними. Так, 12 грудня 2005 року в Національній академії Державної прикордонної служби імені Б Хмельницького відбулась Міжвідомча конференція «Боротьба з протиправною діяльністю на державному кордоні України: теорія, практика, проблеми взаємодії». Піднімались проблеми взаємодії владних структур, а саме: органів внутрішніх справ, Служби безпеки України, Державної податкової служби, Державної митної служби і Державної прикордонної служби України. Зокрема, пропонувалось (В. А. Грабельниковим, В. О. Шамраєм,) підвищити ефективність взаємодії за рахунок удосконалення законодавчої бази, що забезпечує механізм реального впровадження, який до цього часу залишається невідпрацьованим і недосконалим [52, с. 5–6]. Проведена конференція стала кроком для покращення взаємодії правоохоронних органів, усіх владних структур у справі вирішення завдань з протидії незаконній міграції, тероризму, організованій злочинності, корупції та іншій протиправній діяльності.

Прикордонна діяльність нерозривно пов'язана з політикою, а отже з органами публічної адміністрації. Становлення Державної прикордонної служби України як органу, який здійснює охорону державного кордону і виключної (морської) економічної зони, знаходиться у функціональній залежності від взаємодії органів виконавчої влади України. Крім цього, важливу роль в охороні кордону відіграє місцеве населення прикордонних регіонів, його ставлення до проходження поблизу кордону, до розташування прикордонних підрозділів, використання можливостей місцевих жителів разом з прикордонниками у різних формах захисту інтересів особи та держави на кордоні. Місцеве населення на всіх історичних етапах розвитку держави та системи охорони кордонів надавало суттєву допомогу органам, що беруть участь у її здійсненні.

У ході реалізації повноважень Державною прикордонною службою України, визначених законодавством України, у сфері захисту

інтересів України на державному кордоні й у прикордонних територіях були вироблені нові форми взаємодії з органами публічної адміністрації. Хоча останні події 2014 року з приводу втрати влади України над частиною її територій (Автономної Республіки Крим, Луганської та Донецької областей) свідчать про необхідність переосмислення підходів до охорони державного кордону України, і використовувати не лише правоохоронні засоби але і військовий компонент (забезпечення територіальної цілісності держави шляхом проведення Антитерористичних заходів, діяльністю мотомоневрених груп), у їхньому взаємозв'язку.

Отже, визначимо такі особливості четвертого етапу розвитку взаємодії:

- по-перше, відбувається становлення органу охорони державного кордону як правоохоронного органу спеціального призначення, що визначає якісно нові напрямки та форми взаємодії з органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування. Ці форми стали принципово новим досягненням у рамках теорії прикордонної політики, оперативного мистецтва і включають: взаємний обмін інформацією; підготовку і проведення спільних операцій і інших спільних дій; попередження і локалізацію надзвичайних ситуацій на прикордонних територіях; створення на найбільш активних ділянках контрабандного ввозу (вивозу) сировини і товарів спеціалізованих спільних підрозділів і угруповань для припинення подібної діяльності на основі міжвідомчих угод; спільну розробку міжвідомчих нормативних актів; обмін результатами аналітичних і прогностичних розробок по суміжних питаннях; проведення спільних наукових досліджень тощо.
- по-друге, значна кількість прийнятих нормативно-правових актів і наукових розробок з питань охорони кордону і взаємодії створили підґрунтя для діяльності взаємодіючих органів;
- по-третє, в охороні державного кордону України в силу своїх функціональних повноважень беруть участь багато міністерств і відомств: Міністерство оборони України, Державна митна служба України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство закордонних справ України, Служба безпеки України, Міністерство транспорту та зв'язку, інші органи виконавчої влади і

місцевого самоврядування, а також активно використовується допомога місцевих жителів прикордонних регіонів.

Отже, історія взаємодії державних органів влади і місцевого самоврядування у сфері охорони і захисту державних кордонів України бере початок з V ст., з часу виникнення державних форм організації суспільного життя. З цього часу і до сьогодні можна виділити чотири основних етапи розвитку взаємодії органів виконавчої влади і місцевого самоврядування з органами охорони державних кордонів.

Перший етап, характеризується зародженням української державності, а саме: формуванням державної території і започаткуванням необхідності її охорони та захисту; зародженням органів державної влади та самоврядування, залученням їх до охорони кордонів, які знаходяться на всій його протяжності; активною участю місцевого населення, що проживає поблизу кордонів, до їх захисту.

Другий етап відзначається створенням спеціальної служби, яка займалася охороною окраїн держави і виконувала завдання з охорони кордонів, що значно вплинуло на формування взаємовідносин з іншими органами держави. Разом з тим закріплюється свідоме ставлення до поняття охорони кордонів та її мети. Приймаються законодавчі акти, що закладають основи нормативного регулювання взаємодії між спеціальною службою охорони кордонів, силовими органами й органами місцевого самоврядування.

Третій етап, характеризується підвищенням уваги державної влади до взаємодії органів держави з охорони і захисту державного кордону на рівні відповідних озброєних формувань (Червоної Армії, внутрішніх військ, Військово–морського флоту та ін.), органів місцевої влади і особливо місцевого населення прикордонних регіонів, що знайшло своє нормативно – правове закріплення, виражене у відповідних функціях, формах і методах діяльності органу охорони державного кордону. У цей час з'являються перші наукові дослідження, хоча вони випускаються під грифом «таємно» або «цілком таємно». Перші наукові спроби дослідження взаємодії державних органів з охорони кордонів відображені в трьох томах збірника документів і матеріалів під загальною назвою «Из истории советских пограничных войск», 1921–1927 гг., 1928–1934 гг., 1935 – июнь 1941 гг.

Четвертий етап пов'язаний зі створенням самостійної молоді держави – Україна. З'являється значна кількість наукових розробок, досліджень, монографій, що знаходять відображення в законодавчому закріпленні та реформуванні як самої охорони і захисту державного кордону України, так і зміцненні спільної діяльності державних органів щодо її підтримання. Цей етап відзначається розширенням переліку державних органів окремі повноваження яких мають відношення до спільної діяльності у сфері забезпечення безпеки державного кордону України. Для цього етапу розвитку, характерним було правоохоронне спрямування розвитку відносин у сфері охорони державного кордону, а з 2014 року актуальним стало питання поєднання – воєнних з правоохоронними.

Узяті в сукупності, вони і визначають основний вектор розвитку взаємодії органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування з Державною прикордонною службою в сучасній українській державі.

Отже, говорячи про розвиток взаємодії органів виконавчої влади України й органів місцевого самоврядування у сфері захисту й охорони кордонів держави, необхідно звернути увагу на те, що хоча кожен з її етапів характеризується політичною, економічною, соціальною різноманітністю, проте її сутність і мета на кожному етапі історичного розвитку залишалися єдиними. Серед них хотілося б виділити деякі, на наш погляд, найважливіші передумови, які так чи інакше позначилися на кожному історичному етапі розвитку:

- постійна зміна території держави та вплив на формування і розвиток національних державних органів – держав, у складі яких перебувала Україна;
- не чітке розмежування повноважень взаємодіючих органів, відсутність чіткої координації взаємодії.
- постійна зміна форм і методів охорони кордонів;
- недостатні концентрації зусиль усіма державними і недержавними органами у сфері надійної охорони державного кордону;
- потреба в залученні місцевого населення до охорони кордону;
- недостатнє нормативно-правове закріплення правового статусу органів виконавчої влади України й органів місцевого самоврядування;
- передача функцій прикордонної охорони з одного відомства в інше.

Практика показує, що і сьогодні деякі з названих передумов продовжують впливати на стан і якість взаємодії на державному кордоні, тому в наступних параграфах, на нашу думку, необхідно визначити правовий статус, повноваження та роль органів виконавчої влади України, органів місцевого самоврядування і місцевого населення прикордонних регіонів як необхідних елементів взаємодії.

Таким чином, дослідження історичного аспекту взаємодії на державному кордоні дозволили виділити чотири етапи її становлення та розвитку. На початкових етапах ми говоримо про зародження державних форм, і про перші прояви в свідомості населення уявлень про територію їх проживання, її кордони та необхідність їх охорони. З поступовим ускладненням суспільних і державних відносин формується професійний підхід до забезпечення охорони державного кордону та взаємодії у цій сфері. Виокремлюються суб'єкти, що діють спільно при необхідності реалізації загальнодержавних інтересів і власних повноважень у сфері охорони державного кордону.

Загалом дослідження розвитку взаємодії у сфері охорони державного кордону свідчить про актуальність, науково-теоретичну та практичну важливість даного питання, а недостатнє його вивчення в Україні підсилює подальші наукове дослідження.

## **1.2. Сутність і зміст понять охорона та захист державного кордону України**

Із дослідження зробленому у попередньому підрозділі стає очевидним, що взаємодія у сфері охорони державного кордону забезпечується спільною узгодженою діяльністю органів публічної адміністрації і місцевого населення прикордонних регіонів. Тому, метою даного підрозділу є з'ясування сутності понять «охорони державного кордону», «захист державного кордону», «сфера охорони державного кордону».

Державний кордон визначає межі юридичних повноважень державної влади окремої країни. Одним із показників самостійності, незалежності та територіальної цілісності держави є надійна охорона державного кордону. Зміна характеру загроз на державному кордоні України та спрямування до європейської інтеграції обумовили перехід, у 2003 року, охорони державного кордону України від військового до



правоохоронного аспекту, а система забезпечення національних інтересів у цій сфері набули правоохоронного характеру. Кордон України XXI століття – це не «дротові огорожі», а цивілізовані сучасні правові методи і матеріально-технічно оснащені правоохоронні органи. Майже десять років тому сфера охорони державного кордону розглядалась як військовий комплекс заходів уособлений в діяльності військового органу – Прикордонних військ України. Зважаючи на суттєві правові перетворення в цій сфері, сьогодні назріла потреба у дослідженні її в правовому векторі, виробленні нових підходів та переосмисленні основних понять та категорій відносно правового забезпечення сфери охорони державного кордону. Хоча 2014–2015 роки, а саме події на сході країни, показали що не можна ігнорувати військовий аспект забезпечення захисту територіальної цілісності держави.

Закон України «Про державний кордон України» визначає, що охорона державного кордону України є невід'ємною складовою загальнодержавної системи захисту державного кордону і полягає у здійсненні Державною прикордонною службою України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах, а також Збройними Силами України у повітряному та підводному просторі відповідно до наданих їм повноважень заходів, з метою забезпечення недоторканності державного кордону України [23, ч. 4, ст. 2]. Дане поняття має загальний характер і окреслює, що охорона державного кордону є частиною його захисту, окреслює межі компетенції двох органів (Державної прикордонної служби України, Збройні сили України), які забезпечують недоторканності державного кордону України. В. Л. Зьолка пояснює недоліки закріпленого в Закон України «Про державний кордон України» поняття охорони державного кордону, тим що ідеологія державного кордону України, форми та методи його охорони, з часу законодавчого закріплення цієї норми змінилась [53, с. 114]. Тому необхідно з'ясувати, що ж розуміється під охороною державного кордону, що означає його захист, і в чому полягає забезпечення недоторканності?

Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає термін «охороняти», як: оберігати від небезпеки, забезпечувати від загрози нападу, замаху, стояти на варті; вартувати, стерегти, забезпечувати, гарантувати недоторканність, оберігати від руйнування, знищення, завдання шкоди; захищати [54].

Юридична енциклопедія формулює, що охорона державного кордону охоплює систему політичних, військових, економічних, санітарних, режимних та інших заходів, які проводяться з метою забезпечення встановленого режиму і захисту державних інтересів країни на кордоні [55, с. 382].

Вживаючи слово «охорона», зазначає О. І. Чудновський, необхідно розуміти, що щось треба зберегти, сторожити, щоб ніхто непомічений не підійшов до об'єкта що охороняється [56, с. 6].

Конкретизацію поняття охорона державного кордону, знаходимо в дефініції В. В. Половнікова. Під якою він розуміє, «здійснення комплексу різноманітних заходів щодо запобігання порушенням законодавства про державний кордон України, забезпечення необхідних умов для функціонування державного кордон, дотримання встановлених на державному кордоні та у прикордонні режимів, припинення протиправних дій та притягнення винних до відповідальності» [57, с. 41]. Дане визначення характеризує сутності і внутрішній зміст охорони державного кордону, оскільки містить перелік заходів з яких по суті і складається.

В. Л. Зьолка вкладає наступний зміст у поняття «охорона державного кордону», – це система передбачених законодавством політичних, правових, оперативних, організаційних, економічних, екологічних, санітарно-карантинних, військових, технічних та інших заходів, що проводяться з метою забезпечення недоторканності державного кордону України і дотримання адміністративних режимів встановлюються в прикордонному просторі і реалізуються шляхом здійснення прикордонної діяльності уповноваженими на те органами виконавчої влади [53, с. 119–120]. Загалом можна підтримати позицію автора з окремими уточненнями. По-перше, згадуючи про адміністративні режими, як формулює автор «в прикордонному просторі» зауважимо, що Закон України «Про державний кордон України» називає: режим державного кордону, прикордонний режим і режим у пунктах пропуску через державний кордон України. Автор вказує, що комплекс заходів проводиться з метою забезпечення недоторканності державного кордону України. На наш погляд, недоторканість забезпечується дотриманням режиму державного кордону України, так як ч. 5 ст. 9 Закону України «Про державний кордон України» ототожнює поняття порушник режиму державного

кордону з порушником державного кордону України. По-друге, автором використана термінологія якої не має в законодавстві, а саме прикордонний простір та прикордонна діяльність, що потребує додаткової наукової розробки та подальшого законодавчого закріплення [23, ст. 8, 22, 26].

Ми вже згадували норму ст. 1 Закону України «Про державний кордон України» де закріплено, що охорона державного кордону є складовою системи захисту, отже, з'ясуємо в чому він (захист) полягає. Згаданий вище Закон встановлює, що захист державного кордону України є невід'ємною частиною загальнодержавної системи забезпечення національної безпеки і полягає у скоординованій діяльності військових формувань та правоохоронних органів держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. Захист державного кордону передбачає вжиття комплексу політичних, організаційно-правових, дипломатичних, економічних, військових, прикордонних, імміграційних, розвідувальних, контррозвідувальних, оперативно-розшукових, природоохоронних, санітарно-карантинних, екологічних, технічних та інших заходів [23, ч. 2, ст. 2].

Великий тлумачний словник сучасної української мови терміну «захищати», надає таке значення: обороняти, охороняти від нападу, замаху, удару, ворожих, небезпечних і т. ін. дій; пильно стежити за недоторканністю чого-небудь і багато робити для цього; боронити, обстоювати погляди, права, інтереси [59].

Необхідно врахувати позицію О. І. Чудновського, який під терміном "захист", передбачає, що щось чи когось треба захищати, не дати скривдити, за когось треба заступитись. Він також зауважує, що захист кордону розпочинається там і тоді, коли дії протилежної сторони виходять за рамки прикордонних заходів [56].

Достатньо широке трактування «захист державного кордону» сформульоване В. В. Половніковим, на його думку – це здійснення певних заходів у відповідь на протиправні дії з метою недопущення або припинення спроб посягання на територіальну цілісність та недоторканність території України (в т.ч. щодо проходження лінії державного кордону), захисту країни від зовнішніх загроз шляхом застосування, за необхідності, спеціальних сил та засобів, озброєння та військової техніки. Забезпечення недоторканності державного кордону передбачає його і охорону, і захист [57, с.41].

Законом України «Про державний кордон України» (ч. 2 ст. 2) передбачено, що захист державного кордону здійснюється військовими формуваннями та правоохоронними органами, але деякі заходи які вживаються з метою його забезпечення не носять правоохоронного чи військового характеру наприклад, політичні, дипломатичні, імміграційні, санітарно-карантинні, технічні. Зауважимо, що майже кожен із цих заходів відображає сферу діяльності окремого органу виконавчої влади. Виходить що зміст діяльності, щодо забезпечення захисту державного кордону ширший за повноваження військових формувань і правоохоронних органів держави.

Із положень Закон України «Про державний кордон України» випливає, що захист державного кордону є частиною загальнодержавної системи забезпечення національної безпеки, а охорона кордону невід'ємною складовою загальнодержавної системи захисту державного кордону. Захист державного кордону передбачає вжиття різних заходів військовими формуваннями та правоохоронними органами держави, які координуються Державною прикордонною службою України. Забезпечення охорони державного кордону України покладається тільки на Державну прикордонну службу України та Збройні сили України, і полягає в забезпеченні недоторканності державного кордону України [23, ч. 4 ст. 2]. Хоча в Законі України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» за відповідними громадськими формуваннями закріплюються основні завдання та права з охорони громадського порядку і державного кордону [59, ст. 9, 10], чим визнає участь таких громадських формувань у забезпеченні охорони кордону. Весна-літо 2014 року показали, що до забезпечення оборони державного кордону України необхіден весь арсенал силових, правоохоронних заходів і також активна підтримка населення.

І в забезпеченні охорони, і в забезпеченні захисту державного кордону ключовим суб'єктом є Державна прикордонна служба України. Її завдання, визначені Законом України «Про Державну прикордонну службу України» і полягають у забезпеченні недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні [60, ст. 2]. Повноваження Державною прикордонною службою України в цьому Законі не розмежовуються на повноваження з охорони і повноваження із захисту

державного кордону. Доречно буде погодитись з думкою Г. О. Пономаренко про те, що «нелогічним визначення спочатку поняття захисту державного кордону, а потім – охорони державного кордону, оскільки захистові, який є наслідком (засобом, заходом) припинення неправомірної діяльності осіб, що порушують недоторканність державного кордону, завжди передуює охорона, сутність якої полягає у попереджувальній та наглядовій діяльності» [61, с. 254]. Аналогічну позицію висловлює і В. Л. Зьолка, що необхідно використовувати тільки в наступній конструкції «охорона і захист державного кордону» дане словосполучення [53, с. 115].

В законодавстві інших країн застосовує терміни охорона, нагляд, моніторинг державного кордону. Наприклад, в законодавстві Республіки Молдова, Румунія використовуються терміни «контроль» та «нагляд» щодо виявлення порушень норм прикордонного законодавства, підтримання прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску [62; 63].

Безпосереднє виконання поставлених перед Державною прикордонною службою України завдань забезпечує оперативно-службова та адміністративно-господарська ланка – орган охорони державного кордону (до яких відносяться прикордонний загін, окремий контрольно-пропускний пункт та авіаційна частина). Орган охорони державного кордону виконує поставлені перед Державною прикордонною службою України завдання у межах визначеної ділянки щодо забезпечення недоторканності державного кордону України [64]. Отже, охорона державного кордону ототожнюється зі станом недоторканності.

Недоторканність державного кордону є важливим чинником забезпечення державного суверенітету та національної безпеки [65]. П. Петренко, розглядаючи недоторканність державного кордону вказує на трактування його в двох аспектах. В одному випадку, уособлюють з недоторканністю самої державної території. Державні кордони недоторканні тому, що недоторканна сама державна територія. В іншому випадку, розуміють недоторканність самої лінії кордону на місцевості, яка позначена прикордонними знаками, а також заборону перетину лінії кордону без дозволу компетентної влади або поза встановленими правилами [66]. Хоча, не можна не погодитись з думкою про те, що і сьогодні, і в перспективі важливо «як захистити

не стільки лінію кордону, скільки інтереси країни» [67, с. 17]. Отже, якщо йдеться про забезпечення державних інтересів на кордоні, то це є охорона кордону, а якщо про забезпечення непорушності, незмінності лінії державного кордону – це захист державного кордону.

В міжнародній правовій практиці використовується і як поняття, і як принцип формулювання «непорушність кордонів». Заключний акт Наради з безпеки та співробітництва в Європі від 1 серпня 1975 року закріплює положення, що «держави-учасниці розглядають як непорушні всі кордони один одного, як і кордони всіх держав у Європі, і тому вони утримуються зараз, і в майбутньому від будь-яких посягань на ці кордони» [68, п. III, ч. 1]. Це означає, що непорушність кордонів полягає в утриманні від будь-яких посягань.

Недоторканність державного кордону забезпечується встановленням режимних правил на державному кордоні України, а саме режиму державного кордону. Що включає в себе: порядок перетинання державного кордону України; плавання і перебування українських та іноземних невійськових суден і військових кораблів у територіальному морі та внутрішніх водах України; заходження іноземних невійськових суден і військових кораблів у внутрішні води і порти України та перебування в них; утримання державного кордону України; провадження різних робіт; промислової та іншої діяльності на державному кордоні України [23, ст. 8 ]. Такі заходи не можуть бути забезпечені тільки силами Державної прикордонної служби України та Збройних сил України, як це визначено в ч. 4 ст. 2 Законі України «Про державний кордон України». Адже тільки порядок перетинання державного кордону включає здійснення прикордонного, митного та інших видів контролю [23, ч. 3 ст. 9 ] і здійснюється силами різних контрольних органів і компетентних державних служб.

Модельний закон про державний кордон прийнятий Міжпарламентською Асамблеєю держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав передбачає організацію функціонування державного кордону з метою захисту суверенітету та економічної безпеки держави...захист прав громадян...відмежування держави від негативних транскордонних потоків та протидія загрозам безпеки держави в прикордонній сфері [69, ч. 1, ст. 2].

Закон Російської Федерації «Про державний кордон Російської Федерації» визначає що захист державного кордону забезпечує жит-

тево важливі інтереси особистості, суспільства і держави на державному кордоні в межах прикордонної території [70, ч. 3 ст. 3].

Отже, захист державного кордону ототожнюється з захистом суверенітету, незалежності, територіальної цілісності держави, прав та свобод громадян на державному кордоні.

В законодавстві інших країн існує практика застосування щодо забезпечення недоторканності державного кордону та забезпечення інтересів держави у цій сфері лише такої конструкції, як охорона державного кордону. Так, наприклад в Законі Республіки Беларусь від 21 липня 2008 г. №419–З «Про Державний кордон Республіки Беларусь» згадується лише про охорону державного кордону, метою якої є недопущення протиправної зміни Державного кордону, забезпечення національної безпеки та дотримання законодавства про Державний кордон. Вказується, що охорона кордону здійснюється прикордонною службою, Збройними Силами, при необхідності іншими військовими формуваннями та органами держави [71, ст. 17]. Така практика, щодо закріплення в законі про державний кордон лише терміну «охорона кордону» зустрічається і в законодавстві інших країни. Таких як, Польська Республіка [72], Республіка Молдова [73]. Враховуючи вище розглянуте, вважаємо що в законодавстві варто визначати тільки категорію – «охорона державного кордону». У зв'язку з тим, що термін охорона, включає не лише захист певних інтересів, станів, але і забезпечення їх цілісності та збереження первинного стану, тобто захисні дії.

Зміст поняття «захист державного кордону» в Законі України «Про державний кордон України» включає в себе військовий компонент і більше відноситься до оборонної функції держави. Поняття «захист державного кордону» та «охорона державного кордону» підміняються один одним і не мають чіткого правового визначення.

Отож, захист державного кордону України полягає у здійсненні комплексу спеціальних дій компетентних суб'єктів, щодо забезпечення цілісності лінії проходження державного кордону України.

Основними завданнями охорони державного кордону є забезпечення недоторканності державного кордону, встановленого режиму державного кордону й прикордонного режиму [31, с. 486]. Постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 1999 р. № 48, якою затверджено «Порядок здійснення координації діяльності органів ви-

конавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні» визначає повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що здійснюють різні види контролю у пунктах пропуску через державний кордон або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон. Цими повноваженнями наділені такі органи, як: Державна фіскальна служба України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство Закордонних справ України, Міністерство оборони України, Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерством охорони здоров'я України, Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство культури України, Міністерство внутрішніх справ України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування [74]. Власне публічна адміністрація, як на сучасному етапі розвитку адміністративного права пропонують застосовувати таку конструкцію, щодо органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, провідні фахівці такі як: Т. О. Коломоець [75, с. 123], В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, Ю. І. Іщенко [76, с. 53], В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова, Н. В. Фоміцька [77, с. 130], В. В. Коваленко [78] та інші.

Основним суб'єктом забезпечення охорони державного кордону України є Державна прикордонна служба України, крім того залучаються інші органи виконавчої влади і правоохоронні органи, відповідні громадські формування. Що виходить за межі ч. 4 ст. 2 Закону України «Про державний кордон України», в якій згадується лише Державна прикордонна служба України та Збройні сили України.

Отже, охорона державного кордону – це діяльність уповноважених органів публічної адміністрації, громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону із забезпечення недоторканості державного кордону, встановленого режиму державного кордону й прикордонного режиму.

Стаття 8 Закону України «Про державний кордон України» дає перелік правил підтримання яких забезпечує режим державного кордону України і визначає сферу охорони державного кордону. Отже сфера охорони державного кордону включає:

- порядок перетинання державного кордону України;



- плавання і перебування українських та іноземних невійськових суден і військових кораблів у територіальному морі та внутрішніх водах України;
- заходження іноземних невійськових суден і військових кораблів у внутрішні води і порти України та перебування в них;
- утримання державного кордону України;
- проведення різних робіт, промислової та іншої діяльності на державному кордоні України.

Сфера правового регулювання, охоплює сукупність суспільних відносин, яку можна і необхідно впорядкувати за допомогою права і правових засобів. Інакше: сфера правового регулювання – галузь соціального простору, яка охоплена правом [79, с. 490].

Сфера охорони державного кордону України охоплює сукупність відносин пов'язаних із порядком перетинання державного кордону, забезпечення діяльності пов'язаної із утриманням державного кордону, дотриманням режиму державного кордону. Тому, подальше дослідження взаємодії буде здійснено із урахуванням змісту сфери охорони державного кордону України.

Підсумовуючи викладене, необхідно відмітити, що вперше досліджена сутність та зміст сфери охорони державного кордону, уточнено зміст понять «охорона державного кордону» та «захист державного кордону».

### **1.3. Поняття та сутність взаємодії у сфері охорони державного кордону України**

Взаємодія у сфері охорони державного кордону складне явище, яке охоплює діяльність різноманітних органів, тому, її необхідно уточнити за допомогою класифікації.

I. За рівнем відносин:

1. Міжнародна – передбачає вирішення питань міждержавного характеру, починаючи від встановлення лінії державного кордону, відкриття пунктів пропуску через державний кордон і до вирішення повсякденно виникаючих питань відносно утримання державного кордону, здійснення співпраці Державної прикордонної служби України з прикордонною охороною суміжних держав, включаючи обмін офіцерами, обмін інформацією

цією, створення консультаційних пунктів та використання інших форм взаємодії відповідно до міжнародних договорів України [80, ст. 25 п. 4]. Така взаємодія передбачає діяльність вищих органів влади, вищих посадових осіб, прикордонних представників двох і більше держав.

2. Внутрішньодержавна – організація і вирішення завдань, які виникають у зв'язку з проходженням державного кордону на рівні вищих державних органів влади (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України), міністерства й інші центральні органи виконавчої влади). Формування нормативної бази для здійснення взаємодії.
3. Відомча – така взаємодія передбачає діяльність двох або більше органів виконавчої влади на рівні керівництва.
4. Місцева – здійснюється безпосередньо в місцевості проходження державного кордону або в пунктах пропуску між органами і підрозділами, які реалізують свої повноваження на кордоні або поблизу нього – у контрольованих прикордонних районах чи в прикордонній смузі.

II. За правовим режимом прикордонних територій:

1. Мирний стан.
2. Воєнний стан – в разі введення його в Україні або в окремих її місцевостях чи реального відбиття збройної агресії
3. Надзвичайний стан – за особливих умов при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру (наприклад, під час повені на окремій ділянці кордону, зокрема на Закарпатті майже кожного року).
4. Період проведення Антитерористичної операції (у Луганській та Донецькій областях 2014–2015 рр.).

III. За суб'єктами:

1. Між Президентом України і центральним органом виконавчої влади у справах охорони державного кордону.
2. Між Верховною Радою України і центральним органом виконавчої влади у справах охорони державного кордону.
3. Між судовими органами і посадовими особами органів охорони державного кордону.
4. Між органами виконавчої влади всіх рівнів і прикордонними органами та підрозділами.

5. Між органами місцевого самоврядування (місцевим населенням) і прикордонними підрозділами.
6. Між прикордонними підрозділами.

#### IV. За часом:

1. Постійна – здійснюється кожного дня (наприклад, уточнення обстановки на державному кордоні).
2. Тимчасова – у разі необхідності (наприклад, у разі затримання порушників кордону).

Виходячи із того, що основне завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону й охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні покладаються на Державну прикордонну службу України [80, ст. 1], буде логічно досліджувати відносини взаємодії у сфері охорони державного кордону між такими суб'єктами, як: 1) Державною прикордонною службою України і Кабінетом Міністрів України; 2) Державною прикордонною службою України і міністерствами, відомствами, центральними органами виконавчої влади; 3) Державною прикордонною службою України і місцевими органами виконавчої влади; 4) Державною прикордонною службою України і органами місцевого самоврядування; 5) Державною прикордонною службою України і громадськими формуваннями прикордонних регіонів. Державна прикордонна служба України посідає центральне місце у сфері охорони державних кордонів і розкриття саме таких зв'язків, на нашу думку, дозволить повноцінно та всебічно розкрити досліджувану взаємодію.

Взаємодія як необхідна умова існування всього механізму держави, зокрема в системі державних органів влади, перебуває в полі зору багатьох науковців, а саме: Д. Г. Заброди (взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією) [81], А. Р. Крусян (взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні) [45], О. М. Литвинова (адміністративно-територіальна координація діяльності суб'єктів профілактики злочинів) [82], Ю. С. Назара (взаємодія територіальних органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади і місцевого самоврядування) [83], М. М. Новікова (взаємодія держави і громадянського суспільства) [84], Ю. І. Пивовара (взаємодія міліції і органів фінансового контролю) [85], Л. О. Фещенка (взаємодія органів внутрішніх справ з державною податковою службою у здійсненні правоохоронної діяльності)

ті) [86], Г. П. Цимбал (взаємодія як умова забезпечення виявлення і розслідування податкових злочинів) [87], Шевчук О. М. (взаємодія та координація органів державної влади щодо забезпечення державного контролю у сфері обігу наркотичних засобів та психотропних речовин) [88] та багато ін., але що стосується безпосередньо спільної діяльності органів охорони державного кордону, виконавчих органів держави і органів місцевого самоврядування у сфері охорони державного кордону на сьогодні ці теми на глибокому науковому рівні не досліджувались.

Осмислення різних аспектів взаємодії у сфері охорони державного кордону неможливо без з'ясування сутності терміну «взаємодія». Проведене анкетування серед персоналу, що здійснює діяльність у підрозділах охорони кордону, свідчить про різне розуміння сутності «взаємодії» серед опитаних. Його результати такі: 26 % розуміють взаємодію як рівноправність дій і розподілення обов'язків між взаємодіючими органами; 37 % як спільні заходи з облаштування державного кордону, проведення спільних дій, операцій; 20 % як спільні заходи, у тому числі взаємне інформування, спрямоване на забезпечення дотримання режиму державного кордону і прикордонного режиму, проведення роз'яснювально-профілактичної роботи; 10 % як багаторівневу систему постійного інформаційного та практичного обміну інформації та спільного застосування сил і засобів з метою виконання завдань, 7 % опитаних не відповіли на дане питання.

Насамперед, необхідно відзначити, що взаємодія – це погоджена діяльність різних суб'єктів, що здійснюють спільні дії. Взаємодія – філософська категорія, що відображає процеси впливу об'єктів один на одного, їхню взаємну обумовленість і породження одним об'єктом іншого. Взаємодія – об'єктивна й універсальна форма руху, розвитку, визначає існування і структурну організацію будь-якої системи [89, с. 219].

Проаналізуємо наукові погляди щодо поняття та сутності взаємодії в різних її проявах, що дозволить нам виділити найбільш загальні ознаки даного явища в діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони державного кордону:

І. В. Потайчук відмічає, що «взаємодія» означає спільну взаємну діяльність двох сторін, яка здійснюється за допомогою взаємної підтримки [90, с. 2].

Взаємодію державних органів, у тому числі правоохоронних і контролюючих, В. В. Тропін визначає як комплексні спільні дії, узгоджені за місцем, часом і способами їх проведення, під час яких здійснюється взаємна підтримка одного державного органу іншими, надання йому всебічної допомоги з метою отримання єдиного результату, досягнення єдиної мети [91, с. 16].

І. Л. Олійник, досліджуючи поняття «взаємодія», розглядає її як застосовану на нормативних актах, взаємозалежну, погоджену за місцем і часом діяльність декількох її суб'єктів, спрямовану на виконання загального завдання зміцнення законності та правопорядку у боротьбі зі злочинністю. При цьому зазначає, що взаємодія – це обмін результатами діяльності, у процесі якої важливо не тільки здійснити обмін інформацією, а й організувати обмін діями, спланувати загальну діяльність [92, с. 10].

Під взаємодією органів внутрішніх справ і громадськості О. М. Музичук розуміє стан взаємозв'язків, за якого ці суб'єкти здійснюють взаємний вплив один на одного та на відповідну сферу діяльності з метою охорони громадського порядку та боротьби з правопорушеннями [93, с. 136].

А. Р. Крусян наголошує, що взаємодія місцевих органів управління (самоврядування) здійснюється у процесі реалізації ними своєї компетенції, обсяг і характер якої визначає зміст такої взаємодії, опосередковує її форми [45, с. 46].

Стосовно суб'єктів боротьби з корупцією Д. Г. Заброта визначає «взаємодію» як урегульовану переважно адміністративно-правовими нормами, погоджену за метою, часом і місцем діяльності суб'єктів боротьби з корупцією, при якій вони впливають один на одного і на суспільні відносини, опосередковані існуванням корупції, з метою запобігання, виявлення та припинення корупційних правопорушень, усунення причин та умов, що їм сприяють, шляхом найбільш доцільного поєднання сил, засобів і методів, властивих цим суб'єктам [81, с. 8].

На думку Г. П. Цимбал, взаємодія при розслідуванні податкових злочинів являє собою узгоджену, цілеспрямовану в межах компетенції діяльність Державної податкової адміністрації з іншими правоохоронними органами, спрямовану на досягнення загальної мети, із застосуванням при її здійсненні необхідних засобів і методів, які пе-

редбачені законом і відомчими нормативними актами для виявлення, розкриття і розслідування злочинів у сфері оподаткування [87, с. 13].

На думку Л. О. Фещенко, під взаємодією органів внутрішніх справ і Державної податкової служби необхідно розуміти спільну узгоджену діяльність, яка базується на об'єктивно існуючих необхідних взаємних зв'язках між ними та спрямована переважно на захист прав і свобод людини і громадянина й економічних інтересів держави [86, с. 9].

Є. В. Жилін, розглядає взаємодію як форму взаємозв'язку між окремими взаємодоповнюючими елементами відкритої системи...відбувається процес обміну соціальними діями або більше суб'єктами [94, с. 36].

Незважаючи на досить широке застосування терміну «взаємодія», на сьогодні не існує загальноприйнятого його визначення. Хоча в законодавстві відсутнє розкриття змісту терміна «взаємодія», він широко використовується і у теорії, і на практиці, оскільки вдало відображає характер спільних зусиль різних органів, у вирішенні завдань, що стоять перед ними, як власних, так і спільних.

Погодженість як основна, необхідна ознака взаємодії докорінно впливає на спільні дії, об'єднуючи їх у єдине ціле – систему. Характеризуючи стан взаємозв'язків, погодженість припускає низку відповідних дій, у результаті яких досягається їх якісний стан. До таких дій у першу чергу варто віднести узгодження спільних дій різних суб'єктів за цілями, місцем і часом їхнього здійснення. Крім того, погодженість припускає використання загальних і доповнюючих один одного форм і методів реалізації спільних дій. Порядок дій у прикордонній сфері між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування і органами охорони державного кордону регламентує постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 1999 р. № 48 «Про затвердження Порядку здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні» [74].

Взаємодія як «процес взаємного впливу тіл один на одного, шляхом перенесення матерії і руху, найбільш загальна, універсальна форма зміни їхнього стану», що характерно для будь-якої системи [91]. Необхідною умовою взаємодії, – пише А. В. Стойка, – є взаємна довіра та налаштованість на партнерство, що сприяє стійкості суспіль-

ного розвитку, збалансованості і стабільності соціальних відносин [95, с. 8].

В якості характеристики взаємодії варто відмітити її багато-суб'єктність, тому що вона припускає участь як мінімум двох сторін у спільних погоджених діях. У реалізації прикордонної політики беруть участь більше ніж 10 органів публічної адміністрації. Р. М. Ляшук, розглядаючи діяльність відділів прикордонної служби по протидії нелегальній міграції підкреслює, що заходів які ними проводяться недостатньо для повноцінної боротьби з даними правопорушеннями. Для цього необхідно залучати повноваження, сили та засоби різних державних органів [97, с. 149].

До ознак взаємодії в площині спільної діяльності органів внутрішніх справ і громадян, що виконують правоохоронні функції, О. М. Музичук відносить:

- наявність кількох (не менше двох) суб'єктів взаємодії;
- узгодженість заходів за метою, місцем, часом, методами;
- спрямованість функціонування суб'єктів, що взаємодіють;
- наявність нормативної (правової) бази взаємодії;
- стан, який займають суб'єкти взаємодії в ієрархії системи;
- зміст завдань, які вирішуються суб'єктами взаємодії, спільна діяльність [93, с. 13].

Виходячи із твердження О. О. Бабінової про те, що «спільне вирішення проблемних питань завжди допомагає знаходити взаємовигідні та оптимальні рішення, сприяє взаєморозумінню та підвищує відповідальність сторін» [98, с.21], можна назвати ще одну характерну ознаку взаємодії – це об'єднання (кооперування) зусиль його суб'єктів, що визначає відносини їхнього співробітництва, зумовлені спільністю цілей та інтересів взаємодіючих сторін, а також похідних від них завдання і засоби їхнього вирішення. Стан співробітництва визначається взаємним характером дій різних суб'єктів, взаємними інтересами, зацікавленістю і взаємною вигодою. Тоді постає необхідність у стимулюванні взаємодії, формулюванні загальної мети, мотивування іншої сторони у реалізації спільної діяльності. Саме тому взаємодія не зможе відбутися без ініціативи як мінімум однієї зі сторін, тому що однієї потреби у взаємодії, звичайно ж, буде недостатньо. Крім того, є необхідним наявність зустрічних пропозицій другої сторони стосовно ініціатора. Оскільки взаємодія припускає взаємний (партнерський)

характер відносин, виникає потреба в рівності сторін, їхньої незалежності однієї від одної в підпорядкованому відношенні.

Найбільш важливою характеристикою взаємодії, виходячи з загальнотеоретичних положень і принципів правової системи, є її законність. Зумовлена чітким дотриманням норм права під час реалізації спільних дій і використанні при цьому передбачених у них форм, методів, сил і засобів.

Ефективність взаємодії можлива лише за умов, якщо вона носить системний і постійний характер, зафіксований у відповідних програмах взаємодії [96, с. 13]. Основними принципами взаємодії (а отже, і критеріями ефективності такої взаємодії) повинні бути партнерська рівність, адекватне представництво, зосередження на проблемах локального розвитку, на нагальних потребах та ін.

Отже, проаналізувавши погляди науковців відносно розуміння поняття та сутності взаємодії як необхідного елемента функціонування і діяльності різних органів держави, виділимо її ознаки відносно спільної діяльності державних та самоврядних органів у сфері охорони державного кордону:

1. Законність – зумовлює здійснення спільних дій взаємодіючими суб'єктами у рамках чинного законодавства. Зобов'язує використовувати при цьому передбачені в нормах права форми, методи, сили і засоби.
2. Багатосуб'єктність і різноманітність їх законодавчих повноважень.
3. Характеризує стан взаємозв'язків, за якого суб'єкти здійснюють взаємний вплив один на одного та на діяльність у сфері охорони державного кордону.
4. Взаємодія здійснюється у процесі реалізації ними своєї компетенції, обсяг і характер якої визначає зміст такої взаємодії, опосередковує її форми.
5. Погодженість є невід'ємною складовою взаємодії.
6. Наявність спільної мети, яка виходить за межі діяльності одного органу і мотивує до спільної діяльності по реалізації функцій держави.
7. Ініціативність як мінімум однієї зі сторін і наявність зустрічних пропозицій другої сторони стосовно ініціатора та спільної мети діяльності.



8. Взаємний (партнерський) характер відносин і обов'язково рівність сторін, їх незалежність одна від одної в підпорядкованому відношенні.
9. Взаємодія повинна носити системний і постійний характер, зафіксований у відповідних програмах взаємодії.

Ураховуючи основні характеристики взаємодії як необхідного елемента охорони кордону, на наш погляд, необхідно сформулювати її завдання:

1. Єдність дій суб'єктів у результаті її чіткої обумовленості, з досягненням загальної мети.
2. Досягнення скоординованості дій усіх суб'єктів взаємодії в дотриманні прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон.
3. Максимальне використання сил і засобів за різних обставин.
4. Визначення ролі і місця кожного суб'єкта взаємодії із розмежуванням їх повноважень.

Розвиток взаємодії у сфері охорони державного кордону відображається в її тенденціях. Тенденція (від латинського *tendentia* – спрямованість) означає напрямок розвитку якого-небудь явища, у нашому випадку – взаємодії [89, с. 1329]. Ступінь співробітництва залежить від ступеня розуміння тією або іншою посадовою особою необхідності взаємодії за наявності різних планів, розпоряджень, директив, що спрямовують процес взаємодії.

На нашу думку, основною тенденцією у взаємодії у сфері охорони державного кордону України є розвиток відносин між суб'єктами взаємодії, які б забезпечували належне виконання покладених на них державою завдань, пов'язаних з державним кордоном та його надійною охороною.

На нашу думку, тенденції розвитку взаємодії Державною прикордонною службою України з публічною адміністрацією зумовлені такими чинниками:

1. Створення надійної правової системи захисту прав та свобод громадян України, іноземних громадян і осіб без громадянства під час перетинання державного кордону України.
2. Дотримання загальнодержавного курсу інтеграції України в Європейський Союз.
3. Реформування сектора безпеки України.

4. Запобігання поширенню транскордонної злочинності.
5. Перешкоджання зростанню масштабів, спонтанності й агресивності трудової міграції, обумовленої істотним розходженням економічного становища, рівня життя населення не тільки прикордонних районів, але і всієї території суміжних держав.
6. Протидія діяльності міжнародних організованих злочинних угруповань, насамперед тих, що діють у сфері незаконного обігу зброї, наркотиків, засобів терору, торгівлі людьми та нелегальної міграції

Міжвідомча взаємодія ґрунтується на спільності цілей, що виходять за межі компетенції одного органу виконавчої влади. Так, наприклад, державним правоохоронним органом спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України, є Служба безпеки України [99, ст. 1], але суб'єктами забезпечення державної національної безпеки є і інші органи – Збройні сили України, Міністерство внутрішніх справ України, Державна прикордонна служба України та інші [100, с. 94]. Забезпечення безпеки державного кордону також передбачає зосередження діяльності багатьох органів держави, органів місцевого самоврядування та громадських організацій, у визначених напрямках, крім відповідального органу за цю сферу – Державної прикордонної служби України.

Отже, можна зробити висновок, що процес взаємодії у сфері охорони державного кордону України є закономірним і виправданим. Однак аналіз нормативних документів та наукової літератури свідчить, що на сьогодні не вироблено єдиного підходу до визначення поняття «взаємодія» у сфері охорони державного кордону. Тому проаналізовані філософські, лексичні і юридичні (у спектрі діяльності виконавчих органів і місцевого самоврядування) підходи до розуміння поняття «взаємодія», дозволяють сформулювати наступне визначення. Взаємодія у сфері охорони державного кордону – це спільна, узгоджена діяльність Державної прикордонної служби України з уповноваженими органами публічної адміністрації та громадськими формуваннями з охорони громадського порядку і державного кордону у сфері охорони державного кордону, що здійснюється з метою забезпечення недоторканності державного кордону України (виявлення і припинення порушень державного кордону; протидія нелегальній міграції, контрабандному та незаконному переміщенню че-

рез кордон товарів та інших предметів з порушеннями чинного законодавства, боротьба з тероризмом).

Таким чином, підсумуємо досліджене. Різноманітний характер питань, що потребують повсякденного врегулювання, щодо недопущення зміни проходження лінії державного кордону, пропуску через кордон осіб, транспортних засобів, вантажів, підтримання правопорядку на прилеглих до кордону територіях, вимагає зосередження діяльності різних державних органів влади, органів місцевого самоврядування та місцевого населення контрольованих прикордонних районів.

Взаємодія у сфері охорони державного кордону розвивається з діалектичної залежності від загального поняття взаємодії. Взаємодія передбачає вплив різних суб'єктів один на одного з метою здійснення спільних дій. Взаємодія у сфері охорони державного кордону, має свої індивідуально визначені ознаки, які обумовлюють конкретно взятую сферу діяльності – забезпечення недоторканності державного кордону.

Завдання взаємодії у сфері охорони державного кордону випливають із її особливостей і полягають у визначенні місця, ролі та повноважень кожного суб'єкта взаємодії у здійсненні спільних дій, використання всіх можливих сил, засобів після попередньої погодженості і координації з метою досягнення спільних результатів.

Взаємодія у сфері охорони державного кордону України ґрунтується на міжвідомчих відносинах результатом яких є спільна діяльність органів, що територіально функціонують у прикордонній смузі та контрольованих прикордонних районах або в місцях здійснення прикордонного контролю і в кінцевому результаті реалізують не інтереси окремого органу, а національні інтереси держави по підтриманню прикордонної безпеки.

Розділ 2

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА  
НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ВЗАЄМОДІЇ В СФЕРІ  
ОХОРОНИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ**

---

**2.1. Сучасний стан нормативно-правового забезпечення  
взаємодії у сфері охорони державного кордону**

Ефективність взаємодії у сфері охорони державного кордону залежить від її нормативно-правового забезпечення. Сам термін нормативно-правове забезпечення досить часто використовується в сучасній юридичній теорії та практиці, але дослідженню його змісту та сутності не приділяється значної уваги. Нормативно-правове забезпечення досліджуваної сфери знаходиться в діалектичній залежності від поняття забезпечення.

С. І. Царенко досліджуючи адміністративно-правове забезпечення прикордонного режиму підкреслює, що термін «забезпечення» має досить широке значення [43, с. 53].

В тлумачному словнику Даля міститься наступне значення терміну забезпечення: надання всім необхідним, опіка, піклування, турбота, давати щось необхідне [101].

Тлумачний словник російської мови термін «забезпечити» трактує як, постачати чим-небудь в необхідній кількості, забезпечити сировиною, надати достатні матеріальні засоби для життя, зробити цілком можливим, дійсним, реально здійсненим, забезпечити успіх [102].

Юридична енциклопедія тлумачить термін забезпечення в цивільній і цивільно-процесуальній сфері, щодо: забезпечення виконання зобов'язання, доказів та позову. Забезпечення виконання зобов'язання – передбачені законом або договором спеціальні заходи, спрямовані на додаткове стимулювання належного виконання зобов'язання боржником. Забезпечення доказів – вжиття судом заходів щодо закріплення у визначеному законодавством порядку фактичних даних для використання при розгляді цивільних справ. Забезпе-

чення позову – застосування судом, у провадженні якого знаходиться справа, заходів охорони матеріально-правових інтересів позивача, які гарантують за його позовом реальне виконання позитивного рішення [103, с. 444–445].

Отже, враховуючі розглянуті різні сторони «забезпечення», визначимо його найбільш характерні риси:

- по-перше, забезпечення передбачено правовими актами;
- по-друге, здійснюється компетентним органом або посадовою особою;
- по-третє, є системою методів, засобів та заходів спрямованих на врегулювання відносин, досягнення мети;
- по-четверте, створення умов для ефективного і реального виконання завдання.

Правове забезпечення, на думку Н. Савінової, має розумітись як комплекс політико-правових заходів, спрямованих на регулювання певних відносин у відповідному суспільстві. Вона робить припущення, що під правовим забезпеченням розуміють заходи, спрямовані на досягнення певного рівня безпеки (забезпечення) відповідних суспільних відносин, що здійснюється за допомогою норм права [104]. Термін «правове забезпечення» слід розглядати і як нормативну сторону даного процесу і як взаємозв'язки та трансформації природного та суб'єктивного права [105, с. 238].

Термін забезпечення у сфері адміністративно-правової діяльності, розглядається: як норми адміністративного права, що визначають зміст та форми відповідної роботи, акти їх тлумачення, застосування, відповідні адміністративно-правові відносини та інституції, їх утворення та управління [106, с. 5]; як здійснення органами влади правових, організаційно-технічних та інших комплексних заходів, спрямованих на регулювання відносин при встановленні структури, функцій відповідної системи і діяльності, регламентації здійснення основної діяльності, взаємовідносин за допомогою юридичних норм [107, с. 7].

Розглядаючи адміністративно-правове забезпечення, В. В. Кириченко, досліджує законодавство, що безпосередньо регулює адміністративно-правові відносини [108, с. 8]. Адміністративно-правове забезпечення, на думку А. В. Філіппова розуміється, як механізм адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, який

включає в себе правові норми, правовідносини, процес реалізації зазначених правових норм через визначені в цих нормах форми і методи адміністративно-правового забезпечення [109, с. 10].

Дещо відмінним є нормативно-правове забезпечення, в основу якого закладено охоплення адміністративно-правових відносин нормативно-правовими актами окремої сфери регулювання. На сьогодні дослідження такої правової конструкції як, нормативно-правове забезпечення, не викликало значного інтересу серед науковців. Необхідно виділити дослідження В. А. Ліпкана присвячене сфері національної безпеки, де розглянута сутності нормативно-правового забезпечення у цій сфері [105, с. 239]. На його думку, основні характеристики нормативно-правового забезпечення зводяться до наступного:

- включає нормативне регулювання і виконання права як засобу управління стосовно сфери національної безпеки;
- сприяє пошуку шляхів удосконалення існуючих та створюваних нових правових норм, необхідних для виконання принципово нових завдань в сфері національної безпеки;
- найбільш повно і точно відображає сутність та зміст сфери національної безпеки – врегулювання суспільних відносин у сфері національної безпеки за допомогою юридичного інструментарію;
- основу нормативно-правового забезпечення національної безпеки складають формування та підтримка його нормативно-правової бази як юридичного засобу досягнення реальної упорядкованості системи національної безпеки;
- процес створення і підтримки в необхідних межах конструктивних організаційно-функціональних характеристик системи національної безпеки за допомогою впорядковуючого впливу нормативно-правових засобів;
- система нормативно-правового забезпечення представлена сукупністю законів і під законних нормативних актів, які створюють нормативно-правове поле для функціонування системи національної безпеки і виконання нею свого призначення [105, с. 239].

Нормативно-правове забезпечення взаємодії у сфері охорони державного кордону представлено системою правових норм: законів

і підзаконних нормативно правових актів (переважна кількість яких складають міжвідомчі накази, інструкції), які врегульовують відносин у сфері охорони державного кордону в частині взаємної спільної діяльності декількох суб'єктів взаємодії. Крім цього, визначає роль та місце окремого суб'єкта, завдяки закріпленню за кожним повноважень у спільній діяльності, з одночасним їх розмежуванням, щоб їх права та обов'язки були взаємообумовлені, доповнювали цілісність системи взаємовідносин. При цьому, нормативно-правове забезпечення повинно гарантувати ефективність відносин, що врегульовуються, тобто передбачати систему необхідного інструментарію, достатнього реального механізму втілення в життя та досягнення бажаного результату відносин, що передбачені та врегульовані нормативно-правовими актами, а саме досягти мети взаємодії у сфері охорони державного кордону України.

Отже, нормативно-правове забезпеченням взаємодії у сфері охорони державного кордону України необхідно розуміти, як систему адміністративно-правових норм, які визначають умови, спрямовують та гарантують реалізацію заходів з упорядкування спільної діяльності (повноваження, координація, прийняття спільних рішень, здійснення спільної діяльності) компетентними суб'єктами у сфері охорони державного кордону України.

Правове регулювання здійснюється державою за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносини, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток [79, с. 488]. Упорядкування суспільних відносин – складна багатогранна діяльність, підґрунтям, основою якої є правові норми, механізм їх реалізації та системи органів, які забезпечують їх втілення.

Організація та узгодження взаємодії здійснюється на підставі закріплених у законодавстві форм, методів і засобів, які складають правову основу діяльності взаємодіючих суб'єктів у сфері охорони державного кордону. Але в будь-якому випадку правова основа – це система норм права, через які закріплюються чіткі форми, методи та засоби, і загалом певна діяльність в нашому випадку – взаємодія. Правова основа організації та діяльності органів публічної влади – це система правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають у процесі організації і функціонування органів публічної влади, закріплюють елементи їх організації та діяльності [110]. На

наш погляд, найбільш повне поняття «правова основа взаємодії» дає Л. О. Фещенко, під якою пропонує розуміти систему адміністративно-правових актів, які визначають основні напрями та завдання взаємодії, загальні принципи її здійснення, права та обов'язки взаємодіючих суб'єктів, види та форми узгодженої діяльності взаємодіючих органів при реалізації завдань, передбачених чинним законодавством України [86, с. 11].

Крім нормативно-правових актів, на наш погляд, правова основа взаємодії Державної прикордонної служби України з органами виконавчої влади і місцевого самоврядування включає також і принципи права. Останні, хоча і знайшли своє закріплення в нормативних правових актах, все ж мають самостійне значення в правовій базі досліджуваної нами взаємодії.

Принципи права виражаються не тільки через нормативні акти, але і як «основні вихідні начала, положення, ідеї, що виражають сутність права», проходять через оцінне сприйняття людини і закріплюються в її правосвідомості як «соціально-правові установки і ціннісні орієнтації» [111, с. 33], що регулюють його діяльність. Таким чином, правові принципи виступають в системі правової основи як їхні відносно самостійні форми.

Взаємодія державних органів у сфері охорони державного кордону України базується на загальних і спеціальних принципах. До загальних належать принципи законність, народного і державного суверенітету, найвищої соціальної цінності людини, визнання й гарантування місцевого самоврядування, безперервності та ін. Як спеціальні виступають принципи правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності; взаємної підтримки і взаємодопомоги у вирішенні питань загальнодержавного і місцевого значення; доцільності й ефективності взаємодії; комплексності, рівності, плановості, спеціалізованості; непересічення компетенції, комплексного використання сил і засобів взаємодіючих сторін, наукової організації взаємодії; ефективності та економічності взаємодії; взаємної відповідальності; недопущення конфліктних ситуацій між взаємодіючими суб'єктами тощо. Одна група цих принципів визначає основи їх спільної діяльності щодо управління певними суспільними явищами і процесами, інша група – правові засади впливу цих суб'єктів один на одного [112, с. 9].



Правова база, щодо взаємодії у сфері охорони державного кордону, досить об'ємна і різноманітна за своїм обсягом. Вона містить у собі значну кількість нормативно-правових актів, у тому числі призначених для використання обмеженим колом суб'єктів (наприклад, взаємодія за умов надзвичайного чи воєнного стану). На сьогодні існує значна кількість правових актів, в тому числі і міжнародних документів, що регламентують різні аспекти взаємодії у охороні державного кордону України. Міжнародну нормативно-правову основу взаємодії, що наближає прикордонну безпеку України до сучасних стандартів, переважно складають домовленості з Європейським Союзом. Наприклад: Робоча домовленість про встановлення оперативного співробітництва між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і FRONTEX підписана у Люксембурзі 11 червня 2011 року під час засідання Міністрів юстиції та внутрішніх справ у форматі Україна – Трійка Європейського Союзу [113].

Серед законів України найбільш значимими є Конституція України, закони «Про Державний кордон України», «Про Державну прикордонну службу України», «Про виключну (морську) економічну зону України», «Про прикордонний контроль», Указ Президента України «Про Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року», постанови Кабінету Міністрів України «Про прикордонний режим», «Про затвердження Порядку здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні», «Про схвалення Концепції інтегрованого управління кордонами» та інші.

Крім цього, важливе значення має відомча і міжвідомча нормативна база. Це акти, що стосуються конкретних питань, регламентують спільну діяльність двох або декількох органів влади щодо налагодження співпраці в інтересах виконання завдань у сфері охорони державного кордону. Так, наприклад, спільна Інструкція Державної прикордонної служби України і податкової міліції Державної податкової адміністрації України від 13 лютого 2004 року №149/74 [114] визначає порядок взаємодії Державної прикордонної служби України і податкової міліції Державної податкової адміністрації України (сьогодні – Державна фіскальна служба України) під час виконання покладених на них законодавством України завдань у межах прико-

рдонної смуги і контрольованих прикордонних районів, з метою запобігання злочинам та іншим правопорушенням чинного законодавства з прикордонних і податкових питань, їх розкриття, припинення, розслідування та провадження у справах про адміністративні правопорушення, виявлення та запобігання фактам ухилення від сплати податків та інших обов'язкових платежів під час переміщення і реалізації товарів в Україні.

Отже, правове регулювання взаємодії у сфері охорони державного кордону України забезпечується такими нормативно-правовими актами:

- міжнародні правові акти про взаємодію (угоди, договори);
- Конституція України і закони України;
- нормативні правові акти Президента України і Уряду України;
- нормативні правові акти Державної прикордонної служби України (з 2013 року – Міністерства внутрішніх справ України);
- нормативні правові акти органів публічної адміністрації;
- нормативні правові акти міжвідомчого характеру, прийняті за ініціативою Адміністрація державної прикордонної Служби України (Міністерства внутрішніх справ України) спільно з органами публічної адміністрації;
- нормативні акти, що стосуються діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону (положення (статут) громадського формування), які реєструють органи місцевого самоврядування.

Конституція України (п. 3 ст. 2, п. 3 ст. 17, п. 18 ст. 92) закріплює основні загальні положення, що стосуються забезпечення безпеки державного кордону України та створення підґрунтя для законодавчої роботи у цьому напрямку.

Закони, які врегульовують відносини в межах сфери нашого дослідження, регулюють найбільш значимі з погляду державних інтересів відносини, що виникають у зв'язку з охороною державного кордону. У преамбулі Закону України «Про державний кордон України», зазначено, що «Україна ... проводить політику миру, виступає за зміцнення безпеки народів України, виходячи із принципів непопорушності державних кордонів, які є відображенням територіальної цілісності, політичної та економічної незалежності, суверенітету та

єдності України. Державний кордон України є недоторканим. Будь-які порушення його рішуче припиняються» [23].

Основи формування взаємодії у сфері охорони державного кордону містяться в статтях 27–1 і 33 Закону України «Про державний кордон України». А саме ст. 27–1 («Взаємодія в охороні державного кордону») закріплює, що Державна прикордонна служба України у межах встановлених законодавством повноважень координує діяльність 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 [23]. Згідно зі статтею 33, розділом V цього Закону («Участь державних органів, громадських організацій і громадян в охороні державного кордону України») [23], державні органи, громадські організації і громадяни України зобов'язані надавати всебічну допомогу і сприяти Державній прикордонній службі України в забезпеченні їхньої діяльності, тим самим сприяти зміцненню непорушності державних кордонів України.

Закон України «Про Державну прикордонну службу України», відповідно до Конституції України, визначає правові основи організації та діяльності Державної прикордонної служби України, її загальну структуру, чисельність, функції та повноваження, тобто визначає правовий статус і місце щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, роль та місце у взаємодії [60].

Даний Закон закріплює, що одним із принципів діяльності Державної прикордонної служби України є взаємодія з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями [60, ст. 3]. Дія цього принципу втілюється в життя через систему підзаконних нормативно-правових актів, що врегульовують взаємодію Державної прикордонної служби України з органами публічної адміністрації, які на нашу думку, можна поділити на загальні та спеціальні.

До загальних належать підзаконні нормативно-правові акти, які містять первинні (вихідні) норми, що встановлюють загальні основи правового регулювання [79, с. 335]. Такі нормативно-правові акти загального характеру можуть прийматися Президентом України

(укази і розпорядження), Верховною Радою України (постанови), Кабінетом Міністрів України (постанови і розпорядження). Вони визначають загальні підстави спільної діяльності – «додержання режимів на державному кордоні» [74].

Загальні нормативно-правові акти визначають суб'єктів взаємодії у сфері охорони державного кордону України та їхні основні повноваження. Так, постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 1999 р. № 48 «Про затвердження Порядку здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні» визначає основні напрями координації Адміністрацією Державної прикордонної служби України діяльності органів виконавчої влади (називаючи їх) та органів місцевого самоврядування, що здійснюють різні види контролю у пунктах пропуску через державний кордон або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон.

Спільні інструкції, накази, положення, що приймаються, затверджуються Державною прикордонною службою України (Міністерством внутрішніх справ України) із взаємодіючими органами, деталізують взаємні права й обов'язки виконавчих органів у сфері охорони державного кордону, можна визначити як спеціальні. Дані підзаконні нормативно-правові акти видаються в межах компетенції органів виконавчої влади, які містять вторинні (похідні) норми, що розкривають та конкретизують первинні норми, приймаються на їх підставі й спрямовані на виконання загальних [79, с. 337]. Такі підзаконні нормативно-правові акти з уточнення взаємодії набувають міжвідомчого значення.

Наприклад, спільна Інструкція Державної митної служби України і Адміністрації Державної прикордонної служби України від 08 вересня 2003 року № 597/65 [115] визначає порядок взаємодії між підрозділами цих органів під час виконання спільних завдань, покладених на них законодавством України, поза місцем розташування митниць та в межах прикордонної смуги, контрольованого прикордонного району. Дана Інструкція також конкретизує: форми взаємодії, механізм взаємодії, порядок підготовки та проведення спільних заходів, порядок уточнення плану взаємодії, основні функції взаємодії. Такого характеру правові акти приймаються зацікавленими у взає-

модії органами влади (двома й більше суб'єктами) і, відповідно, лише на них розповсюджують свою дію.

Отже, виходячи із загальнотеоретичних положень, спеціальні нормативно-правові акти повинні в будь-якому разі відповідати загальним, більше того, забезпечувати повну їх конкретизацію та розкрити зміст взаємодії Державної прикордонної служби України з органами виконавчої влади й місцевого самоврядування, чітко визначати (регламентувати) права та обов'язки взаємодіючих органів.

Питання врегулювання взаємодії міститься у законодавчих актах вузького спрямування – у конкретному виді діяльності, наприклад, під час здійснення прикордонного контролю. А саме Закон України «Про прикордонний контроль» містить окремий розділ (Розділ IV «Взаємодія та співпраця з питань здійснення прикордонного контролю»), де зазначається, що органи охорони державного кордону здійснюють координацію діяльності органів і контрольних служб, які діють у пунктах пропуску [80, ст. 25, п. 1], а також державні органи та органи місцевого самоврядування відповідно до своїх повноважень сприяють Державній прикордонній службі України у забезпеченні здійснення прикордонного контролю [80, ст. 25, п. 3]. Отже, дублюються положення Закону України «Про державний кордон України», статті 27–1 («Взаємодія в охороні державного кордону») і статті 33 («Участь державних органів, громадських організацій і громадян України в охороні державного кордону України») [23].

Удосконалення взаємодії, співпраці з правоохоронними, іншими державними органами й органами місцевого самоврядування у сфері безпеки державних кордонів є очікуваним результатом реалізації Концепції розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року (далі – Концепція розвитку до 2015 року) у напрямку створення інтегрованої системи охорони державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні. Створення функціональної системи співпраці – необхідна умова у боротьбі з транскордонною злочинністю [116].

Виконання Концепції розвитку до 2015 року поділено на три етапи. Закінчується останній етап (2013–2015 рр.), який передбачає завершення створення сучасної інтегрованої системи охорони кордонів.

В основу інтегрованого управління кордонами покладено зосередження діяльності, координації, взаємодії та співробітництві всіх

суб'єктів, які здійснюють діяльність, пов'язану з функціонуванням державного кордону. Органи держави, діяльність яких має відношення до прикордонної сфери, приймаючи спільні рішення, виробляють єдину політику управління кордонами задля підвищення рівня сервісу й ефективності надання послуг на кордоні, забезпечення належного рівня прикордонної безпеки. Основні засади інтегрованого управління кордонами передбачають модернізацію адміністративного управління конкретними галузями, створення умов для їх співпраці, напрацювання ефективного обладнання та відповідної інфраструктури [117, с. 82].

Відповідно до Концепції розвитку до 2015 року Державна прикордонна служба України повинна створити сучасну інтегровану систему охорони державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, включаючи:

- здійснення комплексу заходів щодо розвитку прикордонного співробітництва;
- удосконалення взаємодії з правоохоронними органами України;
- опрацювання пропозицій щодо створення спеціальних підрозділів щодо боротьби з організованою злочинністю;
- удосконалення взаємодії з оперативними підрозділами правоохоронних органів України;
- запровадження в діяльність органів і підрозділів автоматизованих інформаційних систем, у тому числі з опрацювання електронних зображень і дактилоскопічних даних із використанням геоінформаційних технологій, та інтегрування їх у єдину інформаційну телекомунікаційну систему Державної прикордонної служби України, інших правоохоронних органів України;
- участь у взаємодії із заінтересованими центральними органами виконавчої влади у створенні єдиної інформаційної системи висвітлення надводної обстановки в акваторіях Чорного та Азовського морів і Керченській протоці [118, п. 3].

Втілюючи в життя положення Концепції розвитку до 2015 року, Кабінет Міністрів України 27 жовтня 2010 р. схвалив Концепцію інтегрованого управління кордонами [119]. Вона спрямована на створення сучасної прикордонної служби європейського типу, яка гарантовано забезпечуватиме захист національних інтересів на державно-

му кордоні. Дана Концепція формулює основні цілі, принципи, перспективи і напрямки розвитку охорони державного кордону України.

Метою Концепції є визначення основних засад і напрямів державної політики у сфері інтегрованого управління кордонами. Серед основних елементів інтегрованого управління кордонами є: координація діяльності компетентних державних органів із забезпечення безпеки і відкритості державного кордону; забезпечення міжнародного, прикордонного та міжвідомчого співробітництва. Однією із проблем, на розв'язання яких спрямована Концепція інтегрованого управління кордонами, є неналежна координація діяльності суб'єктів інтегрованого управління кордонами [119]. Але 2014 рік показав, що необхідно переосмислити «відкритість державного кордону» на всіх ділянках.

Концепцією інтегрованого управління кордонами сформульовані шляхи розв'язання проблеми інтегрованого управління кордонами, серед яких:

- забезпечення розвитку прикордонного та митного співробітництва;
- утворення міжвідомчої робочої групи з координації діяльності суб'єктів інтегрованого управління кордонами;
- удосконалення порядку взаємодії органів державної влади з питань забезпечення контролю за безпекою та якістю товарів, що ввозяться на митну територію України;
- створення єдиного інформаційного простору, забезпечення обміну інформацією, створення спільних баз даних;
- забезпечення співпраці у протидії транскордонній і транснаціональній організованій злочинності, утворення міжвідомчих координаційних центрів з питань протидії такій злочинності;
- у напрямі забезпечення співробітництва щодо охорони державного кордону, дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму;
- забезпечення співпраці контрольних органів, здійснення спільних оперативно-профілактичних заходів щодо протидії правопорушенням на державному кордоні та ін. [116].

Загалом, схвалена Концепція інтегрованого управління кордонами, на нашу думку, є кроком на шляху до виконання Концепції розвитку Державної прикордонної служби України на період до

2015 року й інтеграції України до Європейського Союзу. Але разом з тим, зауважує К. Шинкарук, вона містить загальні положення, відсутня конкретизація, детальний механізм її застосування, порядок дій суб'єктів інтегрованого управління кордонами, відсутнє тлумачення термінології, яка є новою для безпеки українських кордонів [120]. Тому подальшим кроком стало затвердження Кабінетом Міністрів України Плану заходів щодо реалізації Концепції інтегрованого управління кордонами (далі – План заходів), який установлює відповідальні органи і терміни виконання за кожний зі шляхів розв'язання проблеми інтегрованого управління кордонами [121].

План заходів з питань внутрішньодержавної, або як пропонує застосовувати К. В. Шабатько термін «міжрівневої» [122] прикордонної взаємодії передбачає її забезпечення між Адміністрацією Державної прикордонної служби України, Міністерством внутрішніх справ України, Міністерством закордонних справ України, Державною митною службою України (наразі – Державна фіскальна служба України), заінтересованими органами виконавчої влади, іншими державними органами. Розвиток співробітництва та координації діяльності вказаних суб'єктів повинні відбуватись шляхом:

1. Створення Міжвідомчої робочої групи з координації діяльності суб'єктів інтегрованого управління кордонами.
2. Удосконалення взаємодії між суб'єктами інтегрованого управління кордонами з питань протидії незаконному переміщенню через державний кордон наркотичних засобів, зброї, боєприпасів та вибухових речовин.
3. Удосконалення системи обміну інформацією між суб'єктами інтегрованого управління кордонами [121, п. 8].

Для забезпечення співробітництва та координації розроблено та прийнято низку наказів, які деталізують і уточнюють механізм взаємодії:

- наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 29 серпня 2011 року № 627 «Про затвердження Порядку дій посадових осіб органів охорони державного кордону Державної прикордонної служби України щодо установлення режиму в пунктах пропуску через державний кордон, здійснення контролю за його додержанням, а також організації і забезпечення взаємодії та координації контрольних органів і служб, що здій-



снюють різні види контролю або беруть участь у забезпеченні режиму в пунктах пропуску через державний кордон». Цей Порядок призначений забезпечити прикордонний контроль з питань установлення та підтримання режиму в пунктах пропуску, взаємодію і координацію контрольних органів і служб. Крім того, важливою новелою (раніше у відомчих наказах Адміністрації Державної прикордонної служби України не прослідковувалось) у цьому наказі є застосування норм-дефініцій. Зокрема серед нормативно-правових актів з прикордонних питань уперше роз'яснено терміни, що стосуються міжвідомчої спільної діяльності в пунктах пропуску через державний кордон, а саме: «взаємодія» і «координація»;

- спільний наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України, Міністерства інфраструктури України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства фінансів України, Служби безпеки України, Національного агентства України з питань державної служби від 12.10.2011 № 753/423/737/288/1283/392/30 «Про затвердження Порядку обміну даними між суб'єктами інтегрованого управління кордонами» [123], який визначає процедуру обміну даними з питань реалізації Концепції інтегрованого управління кордонами, безпеки державного кордону та порядок опрацювання спільних інформаційно-аналітичних та стратегічних бюлетенів з питань інтегрованого управління кордонами.

Крім цього, прийнята низка інших спільних наказів щодо врегулювання взаємодії з окремих прикордонних питань [124, 125].

Активна позиція Державної прикордонної служби України у своєму розвитку, забезпеченні безпеки українських кордонів [126] та координуюча роль [23, ст. 27–1] сприяє удосконаленню спільної діяльності взаємодіючих у цій сфері державних органів і зміцненню безпеки українських кордонів. Її керівництво задля цього постійно ставить високі планки та забезпечує їх виконання. Так, серед Основних напрямків діяльності та подальшого розвитку у 2014 році [127, с. 8] визначено «продовжити розвиток та удосконалення інтегрованої системи охорони державного кордону», уточнено у рамках прикордонного та міжвідомчого співробітництва

ініціювати проведення спеціальних операцій та оперативно-профілактичних заходів на державному кордоні, щодо дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму, протидії правопорушенням у цій сфері. Державна прикордонна служба України постійно розвиває наявний потенціал, удосконалює, зміцнює співпрацю з органами державної влади та місцевого самоврядування.

На нашу думку, основа інтегрованого управління кордонами – координація, взаємодія та співробітництво всіх суб'єктів, діяльність яких пов'язана з державним кордоном. Ці органи приймають спільні рішення та виробляють єдину модель управління кордонами задля підвищення рівня сервісу та ефективності надання послуг на кордоні. Основні засади інтегрованого управління кордонами передбачають модернізацію адміністративного управління конкретними галузями, створення умов для їх співпраці, напрацювання ефективного обладнання та відповідної інфраструктури. Доволі важливою умовою є професіоналізація прикордонних послуг, відмова держав від військової складової прикордонних органів [128, с. 68].

Охорона державного кордону розпочинається ще далеко за його фізичними межами. Ризики прикордонній безпеці повинні бути проаналізовані та враховані ще за територіальною юрисдикцією держави. І особливо важливою роботою прикордонного відомства у державі стає протидія загрозам і викликам прикордонній безпеці. Інтегрований прикордонний менеджмент у сучасному розумінні існує як скоординована система управління ризиками прикордонній безпеці, оскільки різні відомства використовують інформацію про ризики неоднаково, часто на шкоду діяльності інших органів держави, тому координація діяльності щодо охорони та захисту кордону є ключовою [128, с. 69–70]. Детально питання координації у сфері охорони кордонів буде розглянуто у наступних підрозділах.

Невід'ємною складовою правового регулювання взаємодії між органами виконавчої влади є угоди (домовленості), що сприяють її покращенню і які складають міжвідомчий рівень. З метою покращення організації взаємодії керівні ланки взаємодіючих суб'єктів розробляють Плани спільних дій з метою удосконалення застосування законодавства про взаємодію, припинення правопорушень і в той же

час виконання покладених державою завдань на кожного суб'єкта взаємодії.

Деталізація та розширення положень Закону України «Про державний кордон України» в частині забезпечення взаємодії, тривалий час врегульовувала Інструкція про взаємодію та розмежування функцій щодо здійснення контролю на державному кордоні [28], яка на сьогодні втратила чинність [29] у зв'язку з тим, що подібного документа не було прийнято, а положення цієї Інструкції деталізували і суттєво впливали на процес досліджуваної взаємодії, вважаємо за необхідне розглянути її принципові положення.

Призначення даної Інструкції полягало в удосконаленні взаємодії, координації зусиль та розмежуванні функцій на кордоні між Державною прикордонною службою України, Державною митною службою України (Сьогодні – Державна фіскальна служба України), Міністерством внутрішніх справ України, Службою безпеки України, Міністерством транспорту України (сьогодні – Міністерство інфраструктури), Міністерством закордонних справ України, Міністерством охорони здоров'я України, Міністерством сільського господарства і продовольства України (сьогодні – Міністерство аграрної політики та продовольства України), Міністерством охорони навколишнього середовища України (сьогодні – Міністерство екології та природних ресурсів України) у зв'язку зі здійсненням контролю на кордоні.

Інструкція чітко формулювала мету взаємодії – виявлення і затримання порушників кордону; протидії нелегальній міграції та іншим правопорушенням на кордоні, контрабандному та незаконному переміщенню через кордон товарів та інших предметів з порушеннями чинного законодавства. Також вона визначала основні напрямки взаємодії та механізм її реалізації (закріплювала основні рівні і форми реалізації взаємодії), порядок взаємообміну інформацією (як важливий елемент будь-якої взаємодії). Одним із основних напрямків взаємодії згідно з Інструкцією був взаємообмін правдивою, найповнішою і своєчасною інформацією.

Аналіз змісту Інструкції «Про взаємодію та розмежування функцій щодо здійснення контролю на державному кордоні» від 29 березня 1994 р., показує важливість і необхідність її окремих положень у законодавчому регулюванні і практичній реалізації взаємодії у сфері

державних кордонів. Але наявність у ній низки недоліків вплинули на те, що її було скасовано, а саме:

- по-перше, вже деякі державні органи отримали якісно новий стан, зі зміною завдань і функцій (Прикордонні війська України – Державна прикордонна служба України, Державна митна служба України – Державна фіскальна служба України);
- по-друге, змінились пріоритети та загрози безпеки кордонів держави, характер порушень законодавства про державний кордон;
- по-третє, розвиток технічного оснащення потребує вирішення нових завдань (створення єдиної інформаційної системи правоохоронних органів);

Незважаючи на те, що деякі положення Інструкції не відповідали сучасним реаліям, основні її положення все ж таки є необхідним елементом взаємодії, зокрема уточнення елементів взаємодії та роз'яснення терміну «взаємодія».

Основні напрями координації Адміністрацією Державної прикордонної служби України діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що здійснюють різні види контролю у пунктах пропуску через державний кордон або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України визначає постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 1999 р. № 48 «Про затвердження Порядку здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні» [74]. Вона конкретизує статтю 27-1 Закону України «Про державний кордон України» і визначає, що координація діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні здійснюється з метою забезпечення виконання вимог законодавства з прикордонних питань, раціонального використання сил і засобів, уникнення дублювання заходів, які вживаються для додержання законності і правопорядку на державному кордоні, а також під час здійснення прикордонного, митного та інших видів контролю.

Якщо постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 1999 р. № 48 «Про затвердження Порядку здійснення координації діяльно-

сті органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні» стосується всіх основних постійно функціонуючих органів у сфері охорони державних кордонів і має загальну спрямованість у взаємодії, координації зусиль та розмежуванні функцій, то всі інші міжвідомчі нормативно-правові акти врегульовують, як правило, взаємодію між двома суб'єктами і стосуються окремих випадків (які чітко визначені в документі).

Існують такі міжвідомчі нормативно-правові документи затверджені Адміністрацією Державної прикордонної служби України спільно з такими владними суб'єктами:

1. З Міністерством внутрішніх справ України.

Інструкція про порядок взаємодії між Міністерством внутрішніх справ України і Адміністрацією Державної прикордонної служби України з питань приймання-передавання та повернення дітей у країні постійного проживання. Наказ Міністерства внутрішніх справ України, Адміністрації Державної прикордонної служби України від 25.11.2003 № 1426/267 [129].

Інструкція про порядок взаємодії органів Державною прикордонною службою України та Міністерством внутрішніх справ України під час виконання завдань у межах території, яка зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи. Наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України, Міністерства внутрішніх справ України від 12.01.2004 № 27/57 [130].

Інструкція про порядок взаємодії дільничних інспекторів прикордонної служби Державної прикордонної служби України та дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України. Наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України, Міністерства внутрішніх справ України від 18.12.2003 № 380/1556 [131].

2. З Державною митною службою України (сьогодні – Державна фіскальна служба України).

Інструкція про порядок взаємодії підрозділів митної варті Державної митної служби України та підрозділів Державної прикордонної служби України. Наказ Державної митної служби України, Адміністрації Державної прикордонної служби України від 08.09.2003 № 597/65 [115].

3. З Державною податковою адміністрацією України (сьогодні – Міністр доходів і зборів України).

Інструкція про порядок взаємодії Державної прикордонної служби України і податкової міліції Державної податкової адміністрації України. Наказ Державної прикордонної служби України і Державної податкової адміністрації України від 13.02.2004 № 149/74 [114].

4. З Державною службою України з надзвичайних ситуацій – правонаступниця Міністерства надзвичайних ситуацій України.

Інструкції про порядок взаємодії Міністерства надзвичайних ситуацій України та Адміністрації Державної прикордонної служби України щодо запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру. Наказ Міністерства надзвичайних ситуацій України, Адміністрації Державної прикордонної служби України від 10 жовтня 2011 року № 10772/744 [132].

Отже, центральне місце у таких відносинах посідає Державна прикордонна служба України і забезпечує координацію взаємодії, узгодження питань у сфері охорони державного кордону. Це природно, тому що Державна прикордонна служба України – правоохоронний орган спеціального призначення, який безпосередньо реалізує завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні.

Елементами взаємодії, які розкриваються в кожному із зазначених вище нормативно-правових актів, є:

- форми і способи взаємодії;
- основні функції;
- порядок підготовки та проведення спільних заходів;
- критерії оцінки взаємодії (тільки наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України, Міністерства внутрішніх справ України від 18.12.2003 № 380/1556);
- механізм взаємодії;
- рівні здійснення взаємодії.

Нормативні акти органів місцевого самоврядування, які приймаються місцевими радами прикордонних регіонів відповідно до своїх повноважень, спрямовані як на розвиток свого регіону, так і добросусідських відносин з прикордонними регіонами суміжної держави. Ураховуючи особливості розвитку прикордонних регіонів – органи

місцевого самоврядування розробляють Програми прикордонного співробітництва, Програми діяльності за окремими напрямками.

Розглянемо на прикладі діяльність органів Харківського місцевого самоврядування. Так, рішенням Харківської обласної ради затверджено Програму розвитку прикордонного співробітництва у Харківській [133]. Дана Програма визначає, що прикордонним співробітництвом вважаються погоджені дії між територіальними громадами, їхніми представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади, іншими учасниками прикордонного співробітництва, спрямовані на створення умов для стійкого економічного та соціального розвитку прикордонних територій і зміцнення взаємовигідних зв'язків між ними. Крім цього, Програма закріплює мету та основні напрямки співробітництва, терміни реалізації та очікувані результати.

Ураховуючи те, що тероризм являє собою реальну загрозу будь-якій державі і рівень його суспільної небезпеки постійно зростає, на підставі Закону України «Про боротьбу з тероризмом», Указу Президента України «Про Антитерористичний центр України», рішенням Харківської обласної ради від 5 липня 2010 р. було затверджено Програму запобігання терористичним діям у Харківській області, згідно з якою створена Регіональна координаційна група Антитерористичного центру, до складу якої входять керівники та відповідальні посадові особи Харківської обласної державної адміністрації, Управління Служби безпеки України в Харківській області, Головне управління Міністерства внутрішніх справ України в Харківській області, Головне управління з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, органи Державної прикордонної служби України, Державного департаменту України з питань виконання покарань, військових формувань, дислокованих в області. А п. 20, статті 19 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» закріплює за Державною прикордонною службою України обов'язок – участь у межах своєї компетенції у взаємодії з органами Служби безпеки України, органами внутрішніх справ та іншими правоохоронними органами у боротьбі з тероризмом і виконанні інших покладених на них завдань.

Тобто виконання завдань щодо боротьби з тероризмом у прикордонних регіонах ураховує особливості їх розташування відносно до державного кордону України та функціонування на цій території ор-

ганів охорони державного кордону, що дає можливість результативно виконувати державні завдання щодо боротьби з тероризмом.

Нормативно-правові акти з питань взаємодії Державної прикордонної служби України з органами публічної адміністрації у сфері охорони державного кордону, видаються в особливому порядку є офіційними документами (рішеннями) уповноважених суб'єктів спільної діяльності, що встановлюють правовий режим регламентації взаємодії за допомогою правових норм (встановлення, зміни або скасування сфери відносин), а також установлення (зміни, припинення) на основі цих норм прав і обов'язків учасників взаємодії, міри відповідальності конкретних посадових осіб за невиконання прийнятих зобов'язань.

Такими основами виступають відповідні нормативно-правові акти, їхні самостійні частини (глави, параграфи, статті, пункти і т. д.) і окремі норми, а також правові принципи, що регламентують зазначену взаємодію.

Класифікація всіх існуючих правових норм взаємодії у сфері охорони державного кордону, може бути представлена в такому вигляді:

1. За юридичною чинністю і суб'єктами нормотворчості:
  - Конституція і Закони України;
  - Верховною Радою України;
  - підзаконні нормативні акти:
    - Президента України;
    - Кабінету Міністрів України;
    - міжвідомчі підзаконні нормативні акти;
    - правові акти місцевих державних адміністрацій прикордонних регіонів (розпорядження);
    - правові акти міських, сільських, селищних рад прикордонних регіонів і їх виконавчих комітетів (рішення, нормативні накази).
2. За рівнем дії:
  - міжнародного рівня;
  - рівень центральних органів виконавчої влади;
  - регіональний рівень;
  - місцевий рівень.
3. За сферою дії
  - загальної;



➤ спеціальної.

4. За характером дії:

➤ зовнішнього характеру;

➤ внутрішнього (відомчого або міжвідомчого) характеру.

5. За формою вираження:

➤ нормативно-правові основи (нормативно-правові акти, їх самостійні частини і окремі норми);

➤ правові принципи;

➤ норми-дифеніції.

Ураховуючи вищевикладене, можна зазначити, що реалізація державної прикордонної політики України являє собою теоретичну, організаційну і регулятивно-контрольну діяльність органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, спрямованих на реалізацію національних інтересів України на державному кордоні та прилеглих до нього територіях (прикордонній смузі, контрольованих прикордонних районах).

Правові основи взаємодії Державної прикордонної служби України з компетентними органами публічної адміністрації є складовою прикордонної політики, обґрунтовують необхідність спрямування спільних зусиль державних органів для вирішенні актуальних завдань з охорони державного кордону України, а саме:

➤ створення сучасної прикордонної служби європейського типу;

➤ дотримання прав та свобод людини і громадянина;

➤ гарантування забезпечення захисту національних інтересів на державному кордоні;

➤ дотримання принципів непорушності державних кордонів;

➤ забезпечення недоторканності державного кордону України, рішуче припинення будь-яких спроб його порушення;

➤ забезпечення територіальної цілісності, політичної та економічної незалежності, суверенітету та єдності України;

➤ виконання державних і міжнародно-правових зобов'язань з прикордонних питань;

➤ захист державного кордону, життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави в прикордонних регіонах;

➤ визначення необхідності і основи участі в охороні державного кордону військових формувань, правоохоронних органів, органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, а

також організація взаємодії з ними у вирішенні прикордонних питань.

Пріоритетними напрямками у відносинах органів публічної адміністрації у сфері охорони державного кордону та прикордонних територій, що включає дотримання прикордонного законодавства, є:

- удосконалення правового регулювання спільної діяльності;
- створення комплексної системи захисту національних інтересів на державному кордоні;
- удосконалювання координації взаємодії;
- створення єдиної системи забезпечення і передачі інформації;
- боротьба з нелегальною міграцією та порушеннями правил перебування іноземців в Україні;
- обов'язкове доведення спільних управлінських рішень щодо встановлення та підтримання взаємодії до всіх осіб, які беруть у ній участь.

Органи публічної адміністрації у взаємодії з Державною прикордонною службою України в межах їх повноважень у пріоритетному порядку забезпечують вирішення питань, пов'язаних з реалізацією Конституції, законодавства, Концепції розвитку та зобов'язані надавати всебічну допомогу органам Державної прикордонної служби України в охороні державного кордону України, тим самим реалізувати власні інтереси, виходячи із покладених на ці органи державою завдань.

Правові акти взаємодії у сфері охорони державного кордону різні за характером (закони, укази, постанови, накази, положення, інструкції, рішення), прийняті у різний час, стосуються різних аспектів взаємодії, окремих публічної адміністрації. Норм діючого законодавства, що регулюють відносини взаємодії у сфері охорони державного кордону, не передбачають настання відповідальності щодо невиконання сльних наказів, чи законних вимог представників Державної прикордонної служби України у сфері охорони державного кордону, з координації взаємодії, іншими учасниками спільної діяльності. Необхідність встановлення відповідальності для суб'єктів взаємодії, були предметом дослідження В. Л. Грохольського [134, с. 173-115], С. І. Царенко [43, с. 68], та інших. Однак комплексного дослідження щодо відповідальності в разі порушення (невиконання) правових норм (планів) як основи

забезпечення взаємодії у сфері охорони державного кордону не проводилося.

У зв'язку з вищевикладеним, виникає необхідність удосконалення чинних нормативних актів, що регламентують взаємодію органів у сфері охорони державного кордону України, з метою подальшого ефективного застосування законодавства та чіткого налагодження спільної діяльності взаємодіючих суб'єктів і як результат, попередження і виявлення злочинної протиправної діяльності, отримання належного правового порядку на державному кордоні.

Зазначені вище положення визначають, що вирішення в даний час першочергових завдань належить удосконаленню правової бази досліджуваної взаємодії, ліквідації в ньому прогалин і помилок, що неодноразово наголошується керівництвом країни і Державної прикордонної служби України.

Охорона державного кордону виступає складовою однією з основних функцій держави, належне виконання якої можливе лише за умови досягнення єдності між правовими настановами та безпосередньою діяльністю уповноважених державних органів. Умовами цієї єдності виступає чітке розуміння правотворцями загальної значущості та специфіки відносин, пов'язаних з державним кордоном, що повинно відобразитись у детальній правовій регламентації безпосередніх форм виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктів, наділених владою, та налагодженні ефективної взаємодії [135, с. 159–162].

Отже, правову основу нормативно-правового забезпечення досліджуваної взаємодії складають Конституція України, закони України «Про державний кордон України», «Про Державну прикордонну службу України», постанови Кабінету Міністрів України «Про прикордонний режим», «Порядок здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні» та низка спільних міжвідомчих наказів, інструкцій, положень і планів, правові акти органів місцевої влади. Вони потребують внесення відповідних змін і подальшого удосконалення, у зв'язку з вимогами Концепції розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року і Концепції інтегрованого управління кордонами, спрямуванням нашої держави до європейської інтеграції, що буде зроблено в подальшому нашому дослідженні.

## **2.2. Розмежування повноважень органів держави у сфері охорони державного кордону України**

Сфера охорони державного кордону відноситься до основних політико-адміністративних функцій державного управління. Поряд з функціями оборони, національної безпеки, зовнішньої політики, забезпечення правопорядку, політикою в інформаційній сфері.

Повноваженнями щодо забезпечення безпеки державного кордону України наділені широке коло суб'єктів. Для одних суб'єктів така діяльність є основною (спеціалізованою), що вимагає від персоналу відповідних органів спеціальних знань, вмінь та навичок, для інших – охорона державного кордону є лише одним із покладених на них завдань, у зв'язку з чим здійснюється опосередковано, тобто під час реалізації загальних повноважень. Відповідно, першу групу суб'єктів доцільно назвати суб'єктами спеціальної компетенції у сфері охорони та захисту державного кордону, другу – суб'єктами загальної компетенції.

Аналіз Закону України «Про державний кордон України» – також не дає однозначної відповіді щодо вичерпного переліку суб'єктів, які приймають участь в охороні державного кордону. В деяких його статтях згадуються: Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України [23, ст. 2]; Державна прикордонна служба України [23, ст. 2, 27, 28 та ін.]; Збройні Сили України [23, ст. 27]; громадські організації і громадяни України [23, ст. 33]. Так, ст. 27 Закону визначає, що охорона державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах покладається на Державну прикордонну службу України, а в повітряному та підводному просторі в межах територіального моря – на Збройні Сили України.

Повноваження деяких суб'єктів у сфері охорони державного кордону, наприклад, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, передбачені окремими статтями, які містяться у різних розділах Закону України «Про державний кордон України». А такі суб'єкти, як Президент України, Рада національної безпеки і оборони України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; підприємства, установи та організації; митні органи;

органи внутрішніх справ; громадські формування з охорони державного кордону, і зовсім не згадуються у його тексті [23].

Отже, до суб'єктів загальної компетенції у цій сфері варто віднести: Президента України; Верховну Раду України; Кабінет Міністрів України; Раду національної безпеки і оборони України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; військові формування, утворені відповідно до законів України, а також відповідні правоохоронні органи (крім спеціалізованих); місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; підприємства, установи та організації; громадян України, об'єднання громадян.

До спеціальних суб'єктів у сфері охорони та захисту державного кордону належать Державна прикордонна служба України; Збройні Сили України; Служба безпеки України; Міністерство внутрішніх справ України; підрозділи Державної фіскальної служби України; громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону.

Отже, спробуємо розмежувати повноваження органів держави у сфері державного кордону України.

Верховна Рада України реалізуючи законодавчі повноваження у відповідності до ст. 85 Конституції України, відносно сфери охорони та захисту державного кордону визначає:

- засади внутрішньої та зовнішньої політики, основи національної безпеки, в тому числі у сфері охорони та захисту державного кордону;
- здійснює законодавче регулювання питань у цій сфері, тобто формує відповідну законодавчу базу;
- дає згоду на укладення міжнародних договорів, у тому числі й тих, які стосуються правовідносин у сфері охорони та захисту державного кордону;
- затверджує Державний бюджет України, у якому передбачаються видатки на забезпечення охорони та захисту державного кордону;
- затверджує загальнодержавні програми з питань охорони та захисту державного кордону;
- оголошує за поданням Президента України стан війни і укладає мир, схвалює рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України;

- здійснює парламентський контроль у межах, визначених Конституцією [136, ст. 85].

Для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій, у тому числі у сфері охорони державного кордону, Верховна Рада України створює комітети [136, ст. 89]. Комітети Верховної Ради України обираються з числа народних депутатів України на першій сесії Верховної Ради нового скликання на строк її повноважень. Основи адміністративно-правового статусу комітетів Верховної Ради визначені Конституцією України (ст. 89), а організація і порядок діяльності щодо сфери виконавчої влади встановлені Законами України «Про комітети Верховної Ради України» від 04 квітня 1995 р [137] і «Про регламент Верховної Ради України» від 10 березня 2010 року [138].

Серед комітетів Верховної Ради України здійснює свою діяльність Комітет з питань національної безпеки і оборони, до складу якого входять 11 народних депутатів України. Відповідно до п. 14 додатку до постанови Верховної Ради України від 4 грудня 2014 року серед предметів відання комітету з питань національної безпеки і оборони є:

- національна безпека України;
- законодавче забезпечення діяльності органів прикордонної служби;
- правовий режим державного кордону, воєнного та надзвичайного стану;
- державна політика у сфері оборони;
- боротьба з тероризмом;
- військові формування, утворені відповідно до законів України [139].

Президент України як гарант територіальної цілісності України, у сфері охорони та захисту державного кордону наділений такими конституційними повноваженнями:

- як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України у межах повноважень, визначених Конституцією України, видає укази, розпорядження, директиви і накази з питань охорони та захисту державного кордону;
- представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України;

- призначає на посаду Голову Державної прикордонної служби України його заступників та припиняє їх повноваження;
- здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави;
- очолює Раду національної безпеки і оборони України та інші [136, ст. 106].

Рада національної безпеки і оборони України як координаційний орган з питань національної безпеки і оборони при Президентові України суб'єкт загальної компетенції у сфері охорони та захисту державного кордону координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у цій сфері в межах повноважень, визначених Конституцією України (ст. 107) та Законом України «Про Раду національної безпеки і оборони України». Так, відповідно до ст. 3 зазначеного Закону до функцій Ради національної безпеки і оборони України відносяться:

- внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони;
- координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час;
- координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України [140].

Органи виконавчої влади наділені значно ширшими повноваженнями у сфері державного кордону України і реалізують їх відповідно до призначення виконавчої гілки влади. Повноваження у сфері охорони державного кордону реалізуються компетентними суб'єктами на всіх рівнях виконавчої влади.

Найважливіше значення має розподіл органів виконавчої влади, закріплений в Конституції України. Вона виділяє за критерієм організаційно-правового рівня такі види: 1) вищий орган у системі органів виконавчої влади – Кабінет Міністрів України; 2) центральні органи виконавчої влади – міністерства та інші органи; 3) місцеві органи виконавчої влади – обласні (Київська і Севастопольська міські),

районні державні адміністрації. Система органів виконавчої влади має відповідні організаційні структури, що відображають взаємозв'язки між окремими ланками системи й підсистем, субординацію по вертикалі та горизонталі, стосунки з вищими органами, підпорядкованими й підконтрольними об'єктами.

Кабінет Міністрів України як вищій орган у системі органів державної виконавчої влади в Україні з приводу охорони державного кордону забезпечує:

- державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України; видає постанови і розпорядження з питань охорони та захисту державного кордону [136, п. 1, ст. 116];
- проведення фінансової, екологічної безпеки і природокористування у сфері державного кордону [136, п. 3, ст. 116];
- здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю [136, п. 7, ст. 116];
- організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи [136, п. 8, ст. 116];
- здійснює заходи щодо забезпечення охорони та захисту державного кордону і території України [141, п. 1, аб. 5, ч. 1, ст. 20];
- запроваджує прикордонний режим в межах контрольованих прикордонних районів [142];
- визначає пункти пропуску залізничного, автомобільного, морського, річкового, поромного, повітряного та пішохідного сполучення через державний кордон України [23, ч. 2, ст. 9];
- визначає порядок перетину державного кордону аварійно-рятувальними формуваннями під час надзвичайних ситуацій, зумовлених великими аваріями, катастрофами і стихійним лихом [23, ч. 10, ст. 9];
- встановлює спрощений порядок пропуску осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна через державний кордон України [23, ч. 1, ст. 12];
- визначає порядок мирного проходу через територіальне море України іноземними військовими кораблями, а також підводними транспортними засобами [23, ст. 13];



- встановлює прикордонну смугу та контрольовані прикордонні райони, прикордонний режим [23, ст. 22, 23];
- тимчасово обмежує або припиняє, або встановлює карантин для людей, тварин, вантажів, насінного, садивного матеріалу та іншої продукції тваринного і рослинного походження, що перетинають державний кордон [25, ст. 19];
- встановлює вимоги до облаштування пунктів пропуску через державний кордон [143, п. 27] та інші.

Більш детально повноваження інших органів публічної адміністрації буде розглянуто у наступному підрозділі.

### **2.3. Повноваження публічної адміністрації у сфері охорони державного кордону**

У зв'язку з ускладненням дій порушників державного кордону та застосуванням ними сучасних технічних досягнень для злочинної діяльності в подоланні перешкод при перетинанні та використанні державного кордону України, підвищується вимогливість до держави у забезпеченні її протидії. Тому держава зобов'язана використовувати весь наявний арсенал сил і засобів для протидії транскордонній злочинності. Досліджений історичний розвиток та сучасний досвід взаємодії свідчить не лише про доцільність, але і про необхідність використання у забезпеченні безпеки державних кордонів органи публічної адміністрацій, зокрема ті, діяльність яких пов'язана з кордоном і (або) здійснюється на прикордонних територіях.

Забезпечення прикордонної безпеки вимагає зосередження спільної діяльності різних органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. Важливим напрямком у реалізації основ прикордонної політики української держави стало зміцнення взаємодії органів охорони державних кордонів (Державної прикордонної служби України) з органами виконавчої влади і місцевого самоврядування в Україні, уточнення їх адміністративно-правового статусу в забезпеченні безпеки державного кордону України.

Виконавчій владі, в Україні сьогодні, відводиться значна роль у функціонуванні державної влади, її вивченню приділяється значно більше уваги, ніж у попередні десятиріччя. Але й до цього часу українським законодавством не врегульовано багато питань, пов'язаних з

правовим статусом органів виконавчої влади, з принципами і порядком її діяльності та взаємодії з іншими органами влади [144; 145; 146; 147; 148; 149].

Ураховуючи світовий досвід юридичної науки в Україні, ст. 6 Конституції закріплює, що державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [136]. Серед органів державної влади важливе місце посідають органи виконавчої влади, що здійснюють функції державного управління економічним, соціально-культурним і адміністративно-політичним будівництвом.

Сучасна юридична наука розглядає поняття «повноваження» у всій різноманітності їх проявів. Юридична енциклопедія дає поняття повноваження, як сукупності прав і обов'язків державних органів та посадових осіб, закріплених за ними у встановленому порядку для здійснення покладених на них функцій [55, с. 590]. Словник термінів з теорії держави і права, повноваження визначає як вид і міру владного впливу посадової особи на зацікавленого учасника правових відносин з метою задоволення його законного інтересу, досягнення певного соціально-корисного результату [150, с. 92].

Досліджуючи повноваження органів виконавчої влади у сфері охорони державних кордонів, на нашу думку, необхідно зупинитись на сутності та змісті діяльності цих органів, і вже виходячи із цього, з'ясувати, які конкретно органи мають повноваження у цій сфері.

Виконавча влада, – дає визначення В. Шаповал, – це широка сукупність державних органів та установ, що здійснюють владно-політичні і владно-адміністративні функції. Розкриваючи складну політико-правову природу виконавчої влади, автор вказує, що «це своєрідна система, яка ототожнюється з поняттям виконавчої влади. Кількісно в цій системі домінують різного роду органи, що діють у сфері вузько визначеного державного управління». У будь-якому випадку, – робить висновок В. Шаповал, – між ними існує тісний взаємозв'язок, і вони являють собою органічну єдність [151, с. 63]. Що, без винятку, стосується і реалізації державної влади у сфері прикордонного законодавства.

На думку О. В. Дьяченка, під органом виконавчої влади необхідно розуміти частину державного апарату (організацію), яка має власну структуру та штат службовців і в межах установленної компетенції здійснює від імені й за дорученням держави функції державного

управління в економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичній сферах суспільного життя. Це поняття, на думку О. В. Дьяченка, має найвагоміші ознаки органів виконавчої влади. Такі органи є державними й разом з органами законодавчої та судової влади складають єдиний державний апарат. Тому органи виконавчої влади мають усі найважливіші ознаки державних органів, але, крім того, вони мають і власні специфічні риси, обумовлені завданнями й особливим характером державного управління [152, с. 69].

В. Б. Авер'янов зазначає, що поняття «орган виконавчої влади» є похідним від ширшого поняття «державний орган» (або «орган державної влади»). У цьому розумінні орган виконавчої влади є окремим видом державних органів. На них поширюються всі загальні риси поняття державних органів [153, с. 206].

Отже, ураховуючи ці погляди, на нашу думку, необхідно зазначити, що характерною рисою виконавчої влади в Україні є те, що вона представлена системою державних органів, кожен з яких виконує управлінські функції в чітко визначеній законодавством сфері, але разом з тим не можуть (органи виконавчої влади) діяти окремо, тому обов'язково використовують зовнішні міжвідомчі зв'язки з іншими органами.

Органи виконавчої влади багато в чому відрізняються від органів законодавчої та судової влади своїм цільовим призначенням, функціями, характером діяльності, порядком утворення окремих органів, взаємовідносинами між різними органами, формами й методами здійснення своїх юридично-владних повноважень [152, с. 71].

Органи виконавчої влади реалізують функції держави, виконуючи положення Конституції і законів України, актів Президента України, а також нормативні акти органів державного управління вищого рівня.

Кожен орган виконавчої влади, діючи від імені та за дорученням держави, має певний правовий статус, виступає носієм відповідних повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує йому досягнення мети виконавчо-розпорядчої діяльності. Органи виконавчої влади наділені необхідною оперативною самостійністю, що виражається в їх компетенції – предметах відання, правах, обов'язках, територіальних межах діяльності кожного окремого органу [152, с. 69–70].

В Україні діють органи виконавчої влади загальної, галузевої, міжгалузевої компетенції. Найчастіше вони призначаються з урахуванням історичних, національних та інших місцевих традицій. Унаслідок цього аж до теперішнього часу їх форми і структурні елементи залишаються далеко не уніфікованими [154, 98]. О. Ф. Фрицький зазначає, що ефективна діяльність державної влади залежить від узгодженості її складових, саме тому державне управління в Україні має бути реформованим, вивільненим від адміністративно-командних методів минулого [155, с. 180].

Функції органів виконавчої влади, доводить О. В. Хоменко, можна розділити за різними критеріями: залежно від змісту повноважень (керівні, регулюючі, розрахунково-аналітичні, організаційні й контрольні); за значущістю об'єктів і способів впливу (основні, допоміжні) [156, с. 10].

Т. О. Пікуля зазначає, що органи виконавчої влади виконують функції двох рівнів, обумовлені об'єктом управління і засобом впливу на нього [157, с. 34].

**Перший рівень** охоплює три основні функції виконавчої влади, що мають глобальне значення для життя суспільства. До них належать:

1. Функція охорони громадського порядку та забезпечення національної (державної) безпеки.
2. Регулятивно-управлінська функція.
3. Функція забезпечення прав і свобод громадян.

**Другий рівень функцій виконавчої влади має допоміжний**, так би мовити, інструментальний характер і спрямований на обслуговування кожної з основних функцій [157, с. 34–35].

Ураховуючи такий підхід, відзначимо, що в межах першого рівня – забезпечення національної (державної) безпеки, – органами виконавчої влади реалізується і діяльність у сфері охорони державних кордонів. Але за наявності розгалуженої системи виконавчих органів влади постає необхідність уточнення їх повноважень у визначеній сфері, на різних рівнях здійснення управлінської діяльності, виходячи із того, що охорона кордону є окремою галуззю управління і в процесі її реалізації повинні забезпечуватись права і свободи громадян. Тобто не можна залишати осторонь другу і третю групи функцій першого рівня і другий рівень загалом.

Повноваження органів публічної адміністрації закріплюються Конституцією України (розділ VI, XI) та Законами України «Про Кабінет Міністрів України» [141], «Про центральні органи виконавчої влади» [158], «Про місцеві державні адміністрації» [159], «Про місцеве самоврядування в Україні» [160] та ін., указами Президента, постановами Кабінету Міністрів України, що визначають статус окремого органу виконавчої влади, або визначають сферу повноважень .

Юридичне значення терміна «повноваження» полягає в сукупності прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій. Обсяг повноважень конкретних державних органів та їх посадових осіб залежить від їх місця в ієрархічній структурі відповідних органів [161, с. 14].

На нашу думку, повноваження органів виконавчої влади України у сфері охорони державного кордону – це закріплені в законодавстві права, обов'язки та відповідальність органів виконавчої влади щодо забезпечення національної (державної) безпеки у сфері охорони державного кордону, спрямовані на дотримання правопорядку, охорону і захист інтересів держави, прав і свобод людини при перетинанні державного кордону, перебуванні у межах прикордонної смуги і контрольованого прикордонного району.

Численні та різноманітні органи виконавчої влади утворюють відповідну систему, ефективність діяльності якої залежить від ступеня впорядкованості, організованості, злагодженості в усіх ланках. В єдину систему їх об'єднує зміст діяльності – виконавчо-розпорядча і спільна основа заснування (утворення) – державна власність. Кожний орган виконавчої влади – від центрального до місцевого – виступає суб'єктом права державної власності, наділяється статусом юридичної особи й водночас розв'язує різні питання оперативного управління та охорони цієї власності.

В. Б. Авер'янов підкреслює, що поняття «система органів» має велике смислове навантаження, її необхідність закономірно пов'язана з принципом поділу державної влади, який означає, що державна влада реалізується через певні види державних органів. Саме тому в Конституції України чітко виділені не конкретні гілки влади, а конкретні види її суб'єктів (інституцій) – державні органи та їх системи [153, с. 211].

Структура системи органів виконавчої влади будується відповідно до певних об'єктивних закономірностей організації та функціонування складних соціальних систем [153, с. 212]. Отже, проаналізуємо які саме органи наділені повноваженнями у сфері забезпечення безпеки державного кордону України.

Найважливіше значення має розподіл органів виконавчої влади, закріплений в Конституції України. Вона виділяє за критерієм організаційно-правового рівня такі види:

- вищий орган у системі органів виконавчої влади – Кабінет Міністрів України;
- центральні органи виконавчої влади – міністерства та інші органи;
- місцеві органи виконавчої влади – обласні (Київська і Севастопольська міські), районні державні адміністрації.

Система органів виконавчої влади має відповідні організаційні структури, що відображають взаємозв'язки між окремими ланками системи й підсистем, субординацію по вертикалі та горизонталі, стосунки з вищими органами, підпорядкованими й підконтрольними об'єктами. Рівень організації структурних елементів цієї системи є одним із чинників підвищення ефективності діяльності виконавчої влади у сфері безпеки і недоторканності державного кордону.

Ми зазначили, що питання охорони кордонів стосуються всіх рівнів функцій органів виконавчої влади, тому необхідно проаналізувати повноваження кожного з цих органів, виходячи із конституційної класифікації. А також відокремити органи виконавчої влади, які здійснюють безпосереднє управління в адміністративно-політичній сфері – забезпечення охорони державного кордону України.

Вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України (ч. 1, ст. 113 Конституції України), який очолює систему органів виконавчої влади. Відповідно до п. 9 ч. 1 ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади. Ст. 116 Конституції України покладає на Кабінет Міністрів України забезпечення державного суверенітету й економічної самостійності України, вживати заходи щодо забезпечення прав і свобод людини й громадянина тощо.

Робочим колегіальним органом Кабінету Міністрів України є урядовий комітет, одними із завдань його діяльності є координація

дій органів виконавчої влади, попередній розгляд проектів правових актів, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів України [162, розділ 3–1, § 28–1, п. 1]. Прийняття рішень урядовим комітетом відбувається після обговорення питань на засіданнях і голосуваннях, якщо отримало більшість голосів від його посадового складу [162, розділ 3–1, гл. 2, § 28–3, п. п. 1, 2]. Засідання урядового комітету відбувається раз на тиждень згідно із затвердженим Прем'єр-міністром графіком. За необхідності, питання, які належать до спільної компетенції кількох урядових комітетів, розглядаються або на спільному засіданні, або окремо кожним комітетом [162, розділ 3–1, гл. 2, § 28–3, п. 8].

Згідно постанови Кабінету Міністрів України від 19 березня 2014 р. «Про утворення урядових комітетів та затвердження їх посадового складу» [163] утворено урядові комітети, серед яких Урядовий комітет з питань оборони, оборонно-промислового комплексу та правоохоронної діяльності (далі – Урядовий комітет).

Одним із головних повноважень Урядового комітету у сфері охорони державного кордону є розгляд проектів законів, актів Президента України та Кабінет Міністрів України, що подані з розбіжностями у позиціях органів виконавчої влади, координує їх дії з метою пошуку взаємоузгоджених рішень, забезпечує узгодження з усіма заінтересованими органами та доопрацювання проектів актів, а також готує висновки та пропозиції Кабінетові Міністрів України, щодо прийняття рішень стосовно розглянутих проектів актів [162, розділ 3–1, § 28–1, п. п. 2,3].

Безпосередньо виконуючи свої повноваження, Кабінет Міністрів України за допомогою діяльності такого Урядового комітету приймає підзаконні нормативно-правові акти для врегулювання та удосконалення правового механізму діяльності, пов'язаної з додержанням законності і правопорядку на державному кордоні. Серед них можна назвати постанову Кабінету Міністрів України 18 серпня 2010 р. № 751 «Про затвердження Положення про пункти пропуску через державний кордон та пункти контролю» [143], постанову Кабінету Міністрів України від 18 січня 1999 р. № 48 «Про затвердження Порядку здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні» [74] та інші. Але необхідно

відзначити, що в складі такого Урядового комітету задіяні не всі керівники органів влади які виконують повноваження у сфері охорони державного кордону (наприклад, Державна фіскальна служба України). Даний аспект свідчить, про обмеження кола питань у сфері охорони державного кордону, у роботі даного Урядового комітету, та необхідність утворення окремої структури яка б забезпечила міжвідомчу взаємодію та координацію у досліджуваній сфері.

Таким чином, говорячи про діяльність Кабінету Міністрів України у сфері прикордонної політики, відзначимо в першу чергу здійснення головних повноважень вищого органу виконавчої влади. Діяльність Уряду спрямована на забезпечення реалізації і врегулювання законодавства в окремих сферах, у тому числі впорядкування та удосконалення діяльності, пов'язаної з державним кордоном України, підтримання режиму законності та правопорядку при перетинанні кордону громадянами України, іноземними громадянами й особами без громадянства. При цьому за допомогою Урядового комітету з питань оборони, оборонно-промислового комплексу та правоохоронної діяльності здійснюється розробка законопроектів та усунення розбіжностей, що виникають у законодавчих актах з цих питань.

Наступний рівень виконавчої влади в Україні посідають центральні органи виконавчої влади, які безпосередньо підпорядковані Кабінету Міністрів України.

Зокрема, центральними органами виконавчої влади є:

- міністерства (Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство закордонних справ України та інші);
- центральні органи виконавчої влади (Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державна фіскальна служба України, Державна Служба України з надзвичайних ситуацій, Адміністрація Державної прикордонної служби України та інші) [164].

Міністерство є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади, утвореним для забезпечення реалізації державної політики у визначеній сфері діяльності. Керівництво міністерством здійснює міністр, який особисто відповідає за розробку й упровадження Програми Кабінету Міністрів України з відповідних питань, реалізацію державної політики у визначеній сфері державного управління. Він здійснює управління в цій сфері, спрямовує



та координує діяльність інших центральних органів виконавчої влади з питань, віднесених до його відання [158, ст. 6–8].

Загальні повноваження міністерств викладені в положеннях про відповідне міністерство (наприклад, Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 381/2011 «Положення про Міністерство закордонних справ України»; Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 388/2011 «Положення про Міністерство культури України»; Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 406/2011 «Положення про Міністерство оборони України»; Указ Президента України від 12 травня 2011 р. № 581/2011 «Положення про Міністерство інфраструктури України» та інші). Однак узагальнені повноваження міністерств у сфері охорони державних кордонів передбачені в окремому нормативно-правовому акті, а саме в постанові Кабінету Міністрів України від 18 січня 1999 р. № 48 «Про затвердження Порядку здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні» [74] визначено основні напрямки діяльності (повноваження) органів виконавчої влади, що здійснюють різні види контролю у пунктах пропуску через державний кордон або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон відповідно до Закону України «Про державний кордон України» [23, ст. 27–1]. Тобто говорячи про діяльність органів виконавчої влади у сфері охорони кордону, маємо на увазі ті, що здійснюють різні види контролю у пунктах пропуску через державний кордон або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон.

Постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 1999 р. № 48 «Про затвердження Порядку здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні» [74], визначає органи виконавчої влади, які відповідно до законодавства з прикордонних питань здійснюють таку діяльність:

Міністерство внутрішніх справ України – забезпечує профілактику злочинності і боротьбу з нею, забезпечення громадського порядку і безпеки дорожнього руху в межах прикордонної смуги, контролюю-

ваного прикордонного району та прийняття рішення і проведення видворення за межі України іноземців та осіб без громадянства;

Міністерство аграрної політики та продовольства України – забезпечує ветеринарний і фітосанітарний контроль у пунктах пропуску через державний кордон;

Міністерство екології та природних ресурсів України – уповноважене державою здійснювати контроль за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища в прикордонній смузі, контрольованому прикордонному районі та виключній (морській) економічній зоні України, екологічний контроль у пунктах пропуску через державний кордон;

Міністерством закордонних справ України – здійснює координацію переговорного процесу із суміжними державами і міжнародними організаціями, вирішення питань візового в'їзду до України іноземних громадян;

Міністерство інфраструктури України – організацію транспортного сполучення через державний кордон, будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання пунктів пропуску через державний кордон для автомобільного, залізничного, морського, річкового і повітряного сполучення, подання до Кабінету Міністрів України пропозицій щодо створення нових та зміни статусу існуючих пунктів пропуску через державний кордон, вирішення питань дорожнього будівництва в прикордонних районах; виконання міжурядових угод про міжнародні перевезення та контроль за забезпеченням авіаційної і залізничної безпеки, а також виконання інших робіт, віднесених до компетенції Мінінфраструктури;

Міністерство культури України – контролює у пунктах пропуску через державний кордон вивезення з України та ввезення на її територію культурних цінностей;

Міністерство оборони України – охороняє державний кордону в повітряному просторі силами протиповітряної оборони;

Міністерство охорони здоров'я України – здійснює санітарно-карантинний контроль, медичне обслуговування громадян у пунктах пропуску через державний кордон.

Міністерство є центральним органом державної виконавчої влади, який реалізує державну політику у відповідній галузі. Але виконуючи передбачені законодавством повноваження в одній галузі, мі-

ністерства так чи інакше торкаються іншої сфери державної діяльності. З цього приводу Ю. М. Козлов зауважує, що міністерство не можна назвати чисто галузевим органом, хоча галузеві начала в його діяльності безумовно присутні, оскільки воно виступає одночасно і в ролі координатора щодо свого предмета, фактично функціонує і в міжгалузевому варіанті [165, с. 179–180]. Таким чином, реалії вимагають врегулювання спільних питань, що виникають у діяльності міністерств та інших органів виконавчої влади, не передбачених у положеннях про відповідні міністерства. У тому числі це стосується сфери охорони державного кордону України.

Наступним видом органів виконавчої влади, діяльність яких пов'язана із охороною кордонів нашої держави, є центральні органи виконавчої влади, які мають визначені Конституцією та законодавством України завдання й повноваження, утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції. Діяльність центральних органів виконавчої влади спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно із законодавством [158, ст. 16]. Серед центральних органів виконавчої влади повноваженнями у сфері охорони державного кордону наділені Адміністрація Державної прикордонної служби України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна фіскальна служба України.

Законодавчо визначено, що спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у справах охорони державного кордону є Адміністрація Державної прикордонної служби України [60, ст. 7; 148]. Постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 1999 р. № 48 «Про затвердження Порядку здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні» [74] визначає, що Адміністрація Державної прикордонної служби України здійснює охорону державного кордону та виключної (морської) економічної зони України, забезпечує їх недоторканність; прикордонний контроль у пунктах пропуску через державний кордон; контроль за додержанням прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон; заходи щодо запобігання нелегальній міграції та іншим порушенням законодавства з прикордонних питань, а також заходи щодо видворення за межі України іноземців

та осіб без громадянства, які затримані у межах контрольованих прикордонних районів. Закон України «Про Державну прикордонну службу України» закріплює такі відмінні від згаданої постанови Кабінету Міністрів України повноваження Адміністрації Державної прикордонної служби України:

- реалізація державної політики у сфері захисту державного кордону України;
- здійснення управління Державної прикордонної служби України;
- участь у розробленні та реалізації загальних принципів правового оформлення і забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до компетенції Державної прикордонної служби України;
- розробляє пропозиції, спрямовані на його вдосконалення, і в установленому порядку вносить їх на розгляд Президента України або Кабінету Міністрів України [60, ст. 7]. А перераховані в постанові Кабінету Міністрів України від 18 січня 1999 р. № 48 «Про затвердження Порядку здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні» [74] повноваження належать до основних функцій Державної прикордонної служби України [60, ст. 2]. Отже, повноваження цілої служби з охорони державного кордону уособлені в межах діяльності центрального органу управління Державної прикордонної служби України – Адміністрації Державної прикордонної служби України. Тому, необхідно внести відповідні зміни, а саме: в п. 3 в постанові Кабінету Міністрів України від 18 січня 1999 р. № 48 [74] слова «Адміністрація Держприкордонслужби» замінити словами «Державна прикордонна служба України».

Такі розбіжності в нормативно-правових актах виходять із невідзначеності в законодавстві та відсутності чіткої структурної розмежованості центральних органів виконавчої влади. Що вказує на необхідність уточнення структури системи органів охорони державного кордону.

Т. Мотренко пропонує перетворити Адміністрацію Державної прикордонної служби України у Державну службу України охорони державного кордону, передавши її функції з ухвалення нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України [166, с. 31].

Закон України «Про Державну прикордонну службу України» визначає таку загальну структуру Державної прикордонної служби України:

- спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах охорони державного кордону;
- територіальні органи спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону [60, ст. 6].

Виходячи із трирівневої системи органів виконавчої влади, загальна структура Державної прикордонної служби України повинна виглядати таким чином:

- центральний орган виконавчої влади – Адміністрація Державної прикордонної служби України;
- регіональні органи – прикордонні загони, органи центрального підпорядкування;
- місцеві органи виконавчої влади – відділи прикордонної служби.
- Постановою Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236 «Про Державну фіскальну службу України» [167] шляхом перетворення, реорганізовано Міністерство доходів і зборів в Державну фіскальну службу України – центральний орган виконавчої влади. Яка була утворена на базі Державної митної служби України та Державної податкової служби України, але залишаються чинними ті накази, з питань взаємодії, які були прийняті спільно Адміністрацією Державної прикордонної служби України із Державною митною службою України та Державною податковою службою України до прийняття Указу Президента України № 726/2012 від 24 грудня 2012 року, яким утворено Міністерство доходів і зборів України та Постановою Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236, якою утворено Державну фіскальну службу України.

Постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 1999 р. № 48 «Про затвердження Порядку здійснення координації діяльності ор-

ганів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні» визначає, що Державна митна служба України (сьогодні – Державна фіскальна служба України) – митний контроль та митне оформлення товарів і транспортних засобів, боротьбу з порушеннями митних правил, забезпечення у пунктах пропуску через державний кордон встановлення обладнання, що експлуатується в зонах митного контролю чи є невід’ємною частиною автоматизованої системи митного оформлення, а також інші функції відповідно до покладених на Державну фіскальну службу України завдань [167; 168]. Крім того, спільний наказ Державної прикордонної служби України і Державної митної служби України від 08 вересня 2003 року № 597/65, визначає порядок взаємодії підрозділів зазначених органів, поза місцем розташування митниць та в межах прикордонної смуги й контрольованого прикордонного району[115].

Виходячи із цього, можна визначити, що Державна фіскальна служба України реалізує повноваження у сфері охорони кордонів за двома (територіальними) напрямками: 1) в пунктах пропуску через державний кордон України під час перетинання його особами, транспортними засобами, вантажами; 2) поза пунктами пропуску в межах прикордонної смуги й контрольованого прикордонного району для запобігання правопорушенням прикордонного законодавства на цій території.

Постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 1999 р. № 48 «Про затвердження Порядку здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні» [74] не відносить до переліку органів, що здійснюють діяльність на державному кордоні підрозділи що реалізують податкові функції. Хоча спільна Інструкція про порядок взаємодії Державної прикордонної служби України і податкової міліції Державної податкової адміністрації України [114] визначає, що Державна прикордонна служба України і податкова міліція Державної податкової адміністрації України взаємодіють під час виконання покладених на них завдань у межах прикордонної смуги і контрольованих прикордонних районів щодо запобігання злочинам та іншим правопорушенням чинного законодавства з прикордонних і податкових питань, їх розкриття, припинення,

розслідування та провадження у справах про адміністративні правопорушення, виявлення та запобігання фактам ухилення від сплати податків та інших обов'язкових платежів під час переміщення і реалізації товарів в Україні [114, п. 1].

Окремі повноваження у межах прикордонної смуги, контрольованих прикордонних районах виконує Державна служба України з надзвичайних ситуацій. Реалізація її діяльності в прикордонних територіях підтверджується наявністю спільної Інструкції про порядок взаємодії Міністерства надзвичайних ситуацій України та Адміністрації Державної прикордонної служби України щодо запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру [132]. Ця Інструкція визначає мету і порядок взаємодії Міністерства надзвичайних ситуацій України (зараз – Державна служба України з надзвичайних ситуацій як правонаступниця Міністерства надзвичайних ситуацій України) та Адміністрації Державної прикордонної служби України під час виконання спільних завдань з реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру й ліквідації їх наслідків у межах прикордонної смуги, контрольованих прикордонних районів, внутрішніх вод України, на базах, складах, об'єктах Державної прикордонної служби України та навколо них [132, п. 1.2.], що визначає наявність у Державної служби України з надзвичайних ситуацій повноважень, реалізація яких пов'язана зі сферою охорони державних кордонів, а в постанові Кабінету Міністрів України від 18 січня 1999 р. № 48 про неї взагалі не згадується.

У межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства центральні органи виконавчої влади видають накази, забезпечують і контролюють їх виконання. У випадках, передбачених законодавством, рішення міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади є обов'язковими до виконання центральними й місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, представницькими органами, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності й громадянства.

Для обговорення найважливіших напрямів діяльності центральних органів виконавчої влади, вирішення та погодження питань, що виникають у процесі реалізації законодавчих актів, з метою розвитку та удосконалення врегулювання конкретної сфери державних і суспільних відносин, міністерства та інші центральні органи

виконавчої влади утворюють дорадчі органи колегії у складі міністра (керівника), заступників міністра (керівників) за посадою, а також інших керівних працівників цих органів. До складу колегії можуть входити керівники інших центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ і організацій, що належать до сфери управління міністерства. Рішення колегії втілюються в життя наказами міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади [169, с. 35–36].

Для розгляду наукових рекомендацій та інших пропозицій щодо головних напрямів розвитку науки й техніки, обговорення найважливіших програм та інших питань у центральних органах виконавчої влади утворюють науково-технічну (наукову) раду з учених і висококваліфікованих фахівців. Склад науково-технічної (наукової) ради й положення про неї затверджує міністр (керівник). Центральні органи виконавчої влади з урахуванням специфіки їх діяльності можуть утворюватися й інші дорадчі та консультативні органи. Склад цих органів і положення про них затверджує міністр (керівник).

У межах діяльності Державної прикордонної служби України вирішуються не всі питання, які потребують упорядкувань у прикордонній сфері. Вирішення питань, які виникають під час реалізації повноважень органами виконавчої влади, залишається на рівні зацікавлених органів і виходить за межі відомчих повноважень. Видання спільних наказів центральними органами виконавчої влади, Ю. В. Мельник називає, – «міжфункціональне правове регулювання» [170, с. 49]. Урегулювання цих питань здійснюється підзаконними нормативними актами. В. П. Кикоть наголошує, що згідно з п. 12 ст. 92 Конституції України організація і діяльність органів виконавчої влади мають визначатися виключно законами. Тому на ефективність діяльності міністерств негативно впливають такі чинники, як відсутність цілісної, науково обґрунтованої та ефективної моделі механізму взаємовідносин гілок державної влади; невизначеність їх місця і ролі в державному механізмі, перш за все в системі органів виконавчої влади; недосконалість правового статусу міністерств; низький рівень політико-правової культури як населення, так і посадових осіб державних органів тощо [171, с. 56].

Наступний рівень органів виконавчої влади формують місцеві органи. Конституцією визначено, що виконавчу владу в областях і



районах здійснюють місцеві державні адміністрації [136, ст. 118], які забезпечують здійснення в межах своїх повноважень виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізацію повноважень, делегованих їй відповідною радою [159, ч. 3, ст. 1].

Згідно із ст. 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», місцеві державні адміністрації в рамках своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

Адміністрація має різноманітні галузеві повноваження на підвладній території [159, гл. 2]. Варто відмітити, що у монографії будуть дослідженні, повноваження органів виконавчої влади України у сфері охорони державного кордону, що є складовою частиною цілісної системи національної безпеки України. Основна діяльність місцевих державних адміністрацій полягає в реалізації затверджених планів і програм економічного і соціального розвитку урахуванням поточної ситуації на конкретний період [170, с. 36]. Територіальні органи виконавчої влади прикордонних регіонів забезпечують здійснення додаткових організаційних заходів, виходячи із потреб урегулювання відносин, пов'язаних із проходженням державного кордону, а також установлення і підтримання його правового режиму [74, п. 11 ст. 3]. У зв'язку з цим місцеві державні адміністрації прикордонних регіонів, а саме їхні голови можуть утворювати додаткові структурні підрозділи в межах визначених законодавством [98, п. 2], які здійснюють не тільки дорадчі і консультативні функції (властиві дорадчим органам), але й управлінські й організаційно-розпорядницькі. Наприклад, управління, відділи та інші підрозділи місцевих державних адміністрацій здійснюють керівництво у відповідних сферах, несуть відповідальність за їх розвиток, тобто мають галузеву компетенцію в рамках загальної компетенції відповідної місцевої державної адміністрації [170, с. 39].

Наприклад, структурними підрозділами Одеської обласної державної адміністрації і Сумської обласної державної адміністрації є Управління взаємодії з правоохоронними органами, оборонної роботи, запобігання та виявлення корупції [172]. У своїй діяльності Управління взаємодії з правоохоронними органами, оборонної робо-

ти, запобігання та виявлення корупції керується Конституцією і законами України, постановами Верховної Ради України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, Положенням про апарат облдержадміністрації, розпорядженнями голови обласної державної адміністрації, а також положенням про Управління.

Серед основних завдань Управління взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи є:

- реалізація державної політики у галузі забезпечення законності і правопорядку, захисту прав і свобод громадян, реформування правоохоронних органів;
- координація діяльності територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, на які законами України покладено обов'язки забезпечення громадської безпеки та громадського порядку, боротьби зі злочинністю, її організованими формами та сприяння їм у виконанні покладених на ці органи завдань;
- забезпечення взаємодії з правоохоронними, контролюючими, судовими органами та органами юстиції і військовими формуваннями [173].

Особливу увагу, – підкреслює Т. О. Проценко, – необхідно приділити розподілу повноважень органів виконавчої влади в регіоні, оскільки це один з способів правового регулювання державних і регіональних відносин. Від повноти закріплення в нормах права повноважень органів виконавчої влади залежить ефективність діяльності цих органів з вирішення питань у регіоні, межі відповідальності, звітності, підконтрольності [174, с. 6].

Урегулювання прикордонних питань розподіляється між керівним складом обласної державної адміністрації. Розпорядженням голови обласної державної адміністрації від 13 червня 2014 р. затверджено Розподіл основних обов'язків між головою, першими заступниками, заступниками голови Одеської обласної державної адміністрації [175] визначено такі повноваження в прикордонній сфері для керівного складу адміністрації:

Голова обласної державної адміністрації представляє обласну державну адміністрацію у відносинах з центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, в межах своїх повноважень:

1. утворює для сприяння здійсненню повноважень колегію, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи, комісії;
2. координує діяльність:
  - Головного управління Міністерства внутрішніх справ України в Одеській області;
  - управління Міністерства внутрішніх справ України на Одеській залізниці;
  - управління Служби безпеки України в Одеській області;
  - митниць;
  - військових установ, закладів, частин та підрозділів Збройних сил України, дислокованих на території області;
  - Південного регіонального управління Державної прикордонної служби України.

На районному рівні в прикордонних регіонах створюються і діють міжвідомчі комісії з питань запобігання порушенням державного кордону. Одна з комісій створена в Дубровицькому районі Рівненської області для забезпечення виконання чинного законодавства щодо підтримання належного режиму державного кордону на ділянці, яка проходить по території району, а також забезпечення роботи місцевих (спрощених) пунктів пропуску через державний кордон України, для забезпечення взаємодії органів виконавчої влади і місцевого самоврядування з правоохоронними і контролюючими органами, підрозділами Державної прикордонної служби України, громадськими формуваннями з охорони громадського порядку і державного кордону в питаннях попередження порушень державного кордону, на ділянці, яка проходить по території Дубровицького району [176].

Слід зазначити, що успішна реалізація цілей, що стоять перед державою щодо здійснення адміністративної реформи, нерозривно пов'язано з удосконаленням державної політики на місцях. Головною метою державного управління на місцевому рівні є створення максимально сприятливих умов для діяльності органів виконавчої влади, які б відповідали інтересам громадян, суспільства і держави.

Відповідно до Конституції України, виконавча влада на місцях належить місцевим державним адміністраціям, але на практиці, – підкреслює А. А. Манжула, – частина цієї влади належить управлінням відповідних міністерств, державних комітетів, інших органів

центральної виконавчої влади. Причому більшість цих органів перебувають у подвійному підпорядкуванні [177, с. 36].

В. Б. Авер'янов і О. Ф. Фрицький також акцентують увагу на подвійності місцевої виконавчої влади, яка представлена місцевими органами загальної компетенції (Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська і Севастопольська міські, районні державні адміністрації) і місцевими органами спеціальної (галузевої, функціональної, змішаної) компетенції. Підпорядкованість останніх також відзначається подвійністю: відповідним центральним органам виконавчої влади і місцевим державним адміністраціям [155, с. 164]. Переважна більшість органів, які взаємодіють у сфері охорони державного кордону, мають відомчу належність (Міністерство внутрішніх справ України, Міністерством закордонних справ України, Міністерство культури України, Державна фіскальна служба України, Державна прикордонна служба України та інші) і є органами спеціальної компетенції. Місцеві органи виконавчої влади цих органів представлені управліннями і підрозділами (органів внутрішніх справ, Служби Безпеки України, органів охорони кордону, митних підрозділів. Тому взаємодія у сфері охорони державного кордону на місцевому рівні відбувається між конкретними підрозділами органів виконавчої влади.

Виконавчі органи на місцях в межах своєї території реалізують управлінсько-розпорядчі повноваження в рамках, установлених законодавством України. Відповідно до статті 14 постанови Кабінету Міністрів України «Про прикордонний режим» місцеві державні адміністрації разом з підрозділами Державної прикордонної служби України встановлюють, відповідно до законодавства, правовий режим у межах прикордонної смуги та контрольованого прикордонного району [142]. Згідно постанови Кабінету Міністрів України від 18 січня 1999 р. № 48 «Про затвердження Порядку здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні», Рада міністрів Автономної Республіки Крим і місцеві державні адміністрації здійснюють заходи щодо додержання прикордонного режиму в прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі, створюють умови для функціонування пунктів пропуску через державний кордон, загальне керівництво громадськими організаціями з питань охорони державного кордону [74, ст. 3, п. 12].

Разом з тим важливо зазначити, що органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим і областей України, здійснюючи систему правового регулювання прикордонного режиму, одержали можливість конкретизувати на підвладній території перелік, зміст, просторові і тимчасові межі дії правил прикордонного режиму [142, п. 3, 14, 15, 16].

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 р. № 1147 «Про прикордонний режим» місцевим державним адміністраціям надані такі повноваження щодо встановлення системи режимних заходів у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі:

1. Змінювати межі прикордонної смуги з урахуванням особливостей місцевості та інших умов, але за умови, що вона не може бути меншою від ширини смуги місцевості, що знаходиться в межах від лінії державного кордону до лінії прикордонних інженерних споруд [142, ч. 2, п. 1].
2. Установлювати деякі режимні правила у прикордонній смузі, шляхом визначення місць масового відпочинку населення та місць для купання і рибальства, а також установлювати порядок їх обладнання і використання [142, п. 14].
3. Визначати місця в межах прикордонної смуги для утримання і випасання худоби за сприятливої епізоотичної ситуації на цій території та за умови належного загородження цих місць власниками худоби [142, п. 15].
4. Визначати ширину профілактичної смуги і конкретні заходи щодо здійснення на її території контролю за санітарно-карантинним, ветеринарним, фітосанітарним та екологічним станом, у якій забороняється утримання і випасання худоби, на виконання програм охорони довкілля та з метою охорони території України, недопущення занесення з території інших держав збудників карантинних хвороб тварин, занесення або самостійного розповсюдження із-за кордону карантинних об'єктів рослин уздовж державного кордону [142, п. 16].
5. Затверджувати інструкцію, згідно з якою здійснюється випуск самохідних і несамохідних суден, інших плавзасобів у територіальне море та внутрішні води [142, п. 33].
6. Визначати в межах прикордонної смуги або контрольованого прикордонного району місця, у яких облаштовуються приста-

ні, причали і пункти базування. Представники місцевих державних адміністрацій входять до складу щорічної спеціально утвореної комісії з огляду облаштування пристанів, причалів і пунктів базування разом з інспекторами Міністерства екології та природних ресурсів України, державних органів, що здійснюють нагляд за безпекою судноплавства та реєстрацією суден, представниками Державного агентства рибного господарства України, Міністерства внутрішніх справ України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій і Державної прикордонної служби України [142, п. 28].

Реалізація таких повноважень здійснюється разом або за узгодженням з відповідними підрозділами (посадовими особами) Державної прикордонної служби України.

Органи виконавчої влади з метою запобігання, своєчасного виявлення і припинення будь-яких порушень законодавства з прикордонних питань складають плани взаємодії, у яких визначаються основні спільні заходи, що ними проводяться [74, п. 9].

Нормативно-правові акти територіальних органів виконавчої влади прикордонних регіонів приймаються для конкретизації і вирішення питань у межах своєї компетенції, практичного застосування положення законів, нормативно-правові акти Президента України й Уряду України з урахуванням специфіки і особливостей місцевих умов, пов'язаних з проходженням лінії державного кордону, або функціонуванням пунктів пропуску через державний кордон України.

Система органів державної влади областей, районів встановлюється самостійно [159]. У зв'язку з цим важливо зазначити, що в структурі місцевих органів виконавчої влади для реалізації прикордонного законодавства з питань місцевого значення можуть створюватись на рівні області Управління взаємодії з правоохоронними органами, оборонної роботи, запобігання та виявлення корупції, на рівні району – міжвідомчі комісії з питань запобігання порушенням державного кордону.

Аналіз правових актів, свідчить про наявність широких повноважень органів виконавчої влади у сфері охорони державного кордону, але вони носять другорядний характер відносно повноважень Державної прикордонної служби України у цій сфері.

Характерною рисою організації виконавчого апарата всіх суб'єктів є наявність у ньому поряд з міністерствами, комітетами і центральними органами виконавчої влади спеціального призначення різноманітних органів, діючих на колегіальній основі і які є незалежними в проведенні своєї політики. Найбільш багатозначною групою таких органів є комісії, відділи і ради, засновані для виконання досить широкого діапазону функцій держави.

Важливу роль у сфері охорони державного кордону відіграють і органи місцевого самоврядування.

Повноваження місцевого самоврядування закріплюються Конституцією України [136], Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [160], Європейською хартією місцевого самоврядування, ратифікованою Верховною Радою України [178] як частина національного законодавства, відповідно до ст. 9 Конституції України. Конкретизація повноважень органів місцевого самоврядування у сфері охорони державного кордону міститься у Законі України «Про прикордонний контроль», постановках Кабінету Міністрів України «Про прикордонний режим», «Про Порядок здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні».

Органів місцевого самоврядування діють у руслі загальнодержавної політики – економічної, соціальної, екологічної, у сфері оборони, охорони державного кордону. Роль місцевого самоврядування досить висока й у силу виконання ним значного обсягу практичної діяльності в охороні правопорядку і державного кордону [3, с. 62].

Повноваження місцевого самоврядування у сфері охорони державних кордонів доповнюють правовий статус органу чи посадової особи і мають владний характер. Владними повноваженнями є юридично закріплені можливості здійснювати владу, приймати юридично значимі рішення і забезпечувати їх реалізацію [179, с. 97].

Повноваження можуть виражатися в такому:

- в можливості видавати обов'язкові до виконання правові акти і розпорядження, які можуть бути нормативними або індивідуально-визначеними (акти застосування норм права);
- в забезпеченні виконання правових актів, шляхом застосування різних методів [180, с. 157].

Повноваження місцевого самоврядування, – зазначає В. І. Фадєєв, – це закріплені нормами муніципального права за населенням, виборними та іншими органами місцевого самоврядування права й обов'язки, необхідні для виконання завдань та функцій місцевого самоврядування на території муніципальних одиниць [181]. Повноваження органів місцевого самоврядування знаходять деталізацію і конкретизацію у діяльності її органів – виконавчі комітети, відділи та управління [182, с. 12]. Тому, говорячи про повноваження місцевого самоврядування, завжди уособлюємо їх з певними структурами, що представляють місцеве самоврядування.

Ураховуючи розглянуті позиції, можна зробити узагальнення, що повноваження місцевого самоврядування у сфері охорони державного кордону являють собою закріплені нормативно-правові акти 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.

Конституція України (ст. 143 п. 1) визначає коло питань місцевого значення, у рішенні яких органи місцевого самоврядування самостійні [136]. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» надаються делеговані повноваження сільським, селищним, міським радам. Серед них – повноваження в галузі оборонної роботи, забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, урегулювання земельних відносин та охорони навколишнього середовища, вирішення питань адміністративно-територіального устрою та інші [160].

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Функції і повноваження, що закріплені за територіальними громадами, реалізуються їх органами, оскільки представницька демократія більш професійна і раціональна, ніж безпосередня [9, с. 136].

У системі місцевого самоврядування, у тому числі і прикордонних регіонів, провідна роль належить виборним органам – сільським, селищним, міським радам, які наділені повноваженням і у сфері охорони державного кордону.



Районні та обласні ради представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, згідно з Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Вони приймають рішення про утворення, обрання і ліквідацію постійних та інших комісій рад, змінюють їх склад, обирають голів комісій, які безпосередньо займаються врегулюванням питань у прикордонній сфері на відповідному місцевому рівні і в межах наданих законодавством повноважень.

Так, наприклад, у складі Одеської обласної ради діє відділ з питань міжнародного, міжрегіонального, прикордонного співробітництва та європейської інтеграції [183]. У складі Львівської обласної ради здійснює діяльність постійна комісія з питань інвестиційної діяльності та прикордонного співробітництва [184].

Крім того, значну роль серед суб'єктів самоврядної діяльності прикордонних регіонів відіграють виконавчі органи сільських, селищних, міських рад. Повноваження виконавчих органів відповідних рад згідно із главою 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» розподіляються на декілька груп, серед яких відокремлюються повноваження у сфері оборонної роботи. Стаття 36 указанного Закону конкретизує ці повноваження та відносить до них сферу забезпечення охорони державного кордону України, у межах якої передбачає:

- Здійснення заходів щодо створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через державний кордон України.
- Сприяння Державній прикордонній службі України у підтриманні відповідного режиму на державному кордоні.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад з питань здійснення повноважень у прикордонній сфері узгоджують свої рішення з відповідним територіальним органом та підрозділом охорони державного кордону України.

Сільський, селищний, міський голова виступає від імені територіальної громади, забезпечує узгодження функціонування усіх органів місцевого самоврядування, тим самим відіграє важливу роль у реалізації діяльності органів місцевого самоврядування. Він наділяється повноваженнями організаційного характеру щодо ради та її виконавчих органів, повноваженнями щодо забезпечення прав і свобод громадян, розпорядчими, представницькими повноваженнями та іншими повноваженнями [160, ст. 42].

Закон України «Про державний кордон України» зобов'язує органи місцевого самоврядування, підприємства та їхні об'єднання (незалежно від форм власності), установи, організації, громадські об'єднання і їхні посадові особи надавати допомогу Державній прикордонній службі України, державним органам, що здійснюють різні види контролю на державному кордоні, виконувати їхні законні розпорядження, надавати необхідну для їх діяльності інформацію, створювати умови для участі громадян на добровільних началах в захисті державного кордону в межах прикордонної території [23, ч. 1, ст. 33].

Уточнює повноваження органів місцевого самоврядування у прикордонній сфері постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 1999 р. № 48 «Про затвердження Порядку здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні», щодо здійснення: заходів щодо додержання прикордонного режиму в прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі; загального керівництва громадськими організаціями з питань охорони громадського порядку і державного кордону; створення умови для функціонування пунктів пропуску через державний кордон [74, п. 3].

Адміністрація Державної прикордонної служби України та структурні підрозділи Державної прикордонної служби України в межах установлених законодавством повноважень здійснюють координацію діяльності органів місцевого самоврядування з питань:

- Проведення різних робіт, промислової та іншої діяльності на державному кордоні у межах прикордонної смуги.
- Додержання прикордонного режиму в прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі, режиму в пунктах пропуску через державний кордон.
- Врегулювання прикордонних інцидентів на державному кордоні.
- Залучення громадян України на добровільних засадах до участі в охороні державного кордону [74, п. 4].

За участю органів місцевого самоврядування Державна прикордонна служба України здійснює таку діяльність:

- розробляє та здійснює заходи, спрямовані на забезпечення режиму державного кордону, прикордонного режиму в прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі;

- за поданням органів місцевого самоврядування у випадках, визначених законодавством, приймає рішення про обмеження провадження робіт, будь-якої іншої господарської діяльності на державному кордоні, погоджує порядок провадження цієї діяльності;
- за ініціативою зацікавлених органів місцевого самоврядування вносить у разі потреби Кабінет Міністрів України пропозиції про тимчасове обмеження чи припинення сполучення через державний кордон [74, п. 5].

Органи місцевого самоврядування забезпечують доведення рішень Адміністрації Державної прикордонної служби України та інших органів управління Державної прикордонної служби України, прийняті в межах їх повноважень і зареєстровані в органах системи Мін'юсту в установленому порядку, до відома підприємств, установ, організацій та осіб, на яких поширюється їх дія [74, п. 6]. Висвітлення діяльності публічної адміністрації, бути поінформованим одне із фундаментальних прав особи [185]. Зокрема інформування населення, щодо рішень з приводу правил поведінки в контрольованих прикордонних районах і прикордонній смузі є передумовою їх дотримання та важливим чинником у формуванні правової культури населення прикордонних регіонів.

Для забезпечення взаємодії з питань додержання режимів на державному кордоні Адміністрація Державної прикордонної служби України, її структурні підрозділи, органи місцевого самоврядування проводять спільні засідання колегіальних органів, наради, робочі зустрічі, операції, навчання, тренування та здійснюють інші заходи.

Організаційно-правових форм взаємодії у сфері планування більш ефективні у скоординованості дії органів державної влади та місцевого самоврядування [186, с. 162]. Органи місцевого самоврядування складають плани взаємодії, у яких визначаються основні спільні заходи, що проводяться ними з метою запобігання, своєчасного виявлення і припинення будь-яких порушень законодавства з прикордонних питань. Плани взаємодії обговорюються на спільних нарадах, що організуються за ініціативою взаємодіючих органів.

Взаємодія зазначених органів, їх структурних підрозділів забезпечується відповідно до визначених законодавством повноважень цих органів, за такими напрямками [74, п. 9]:

- розроблення та здійснення спільних заходів щодо виявлення і розкриття порушень законодавства з прикордонних і митних питань;
- виявлення та розкриття злочинів, у тому числі у сфері зовнішньоекономічної діяльності, розшук та затримання злочинців;
- протидія нелегальній міграції;
- запобігання контрабандному переміщенню через державний кордон товарів та інших предметів;
- організація та безпека руху транспортних засобів міжнародного сполучення.

Крім того, в оперативному порядку зазначеними органами здійснюється обмін інформацією:

- про будь-які наміри і спроби порушити державний кордон та про затримання його порушників;
- ознаки підготовки до порушення державного кордону;
- місця зосередження та маршрути пересування нелегальних мігрантів;
- виявлення осіб, стосовно яких є відповідні доручення правоохоронних органів;
- спроби переміщення через державний кордон злочинців, що перебувають у розшуку, у тому числі з міжнародних злочинних угруповань;
- диверсії, терористичні акти, провокаційні дії та конфліктні ситуації в пунктах пропуску через державний кордон, у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі;
- факти і канали незаконного переміщення через державний кордон товарів та інших предметів, валюти, сировини, небезпечних речовин і відходів, культурних та історичних цінностей, викрадених транспортних засобів;
- будь-які спроби незаконного ввезення та вивезення наркотичних засобів;
- надзвичайні ситуації, що виникли внаслідок порушення техногенної та екологічної безпеки у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі і заходи щодо їх ліквідації;
- неможливість пропуску через державний кордон транспортних засобів, зумовлену обставинами організаційного або технічного характеру; факти і причини затримання транспортних засобів у

пунктах пропуску через державний кордон, порушення розкладу руху транспортних засобів міжнародного сполучення;

- осіб, у яких виявлено ознаки небезпечних інфекційних захворювань під час переміщення через державний кордон;
- ускладнення санітарно-епідемічної обстановки у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі [74, п. 9].

Обмін інформацією може здійснюватися також з інших питань, які визначаються у процесі підготовки планів взаємодії зазначених органів або уточнення цих планів.

Терміни та порядок складання планів взаємодії, заходи щодо їх виконання, а також порядок обміну інформацією визначаються органами місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень разом з Адміністрацією Державної прикордонної служби України, її структурними підрозділами.

Органи виконавчої влади та місцевого самоврядування звітують про стан дотримання законодавства у сфері охорони державного кордону згідно з пунктом 7 постанови Кабінету Міністрів України від 18 січня 1999 р. № 48 «Про затвердження Порядку здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні», для забезпечення своєчасного і повного інформування Президента України, Ради національної безпеки і оборони України, Верховної Ради України, Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони, Кабінет Міністрів України про стан охорони державного кордону органи виконавчої влади, що здійснюють різні види контролю під час перетинання державного кордону або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон, подають Адміністрації Державної прикордонної служби України відповідну інформацію.

Отже, ураховуючи вищевикладене, можна узагальнити поняття повноваження органів місцевого самоврядування у сфері охорони державного кордону – це закріплені нормативно-правовими актами власні та делеговані права й обов'язки органів місцевого самоврядування контрольованих прикордонних районів щодо планування та здійснення заходів зі створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через державний кордон України, сприяння діяльності органам і підрозділам охорони кордону у підтриманні відпові-

дного режиму на державному кордоні України, а також організація залучення громадськості до участі в діяльності добровільних громадських формувань з охорони державного кордону.

Отже, повноваженням органів місцевого самоврядування в прикордонній сфері притаманні такі особливості: 1) повноваження місцевого самоврядування в цій сфері закріплені в законах України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про державний кордон України», в Постанові Кабінету Міністрів України від 18 січня 1999 р. № 48 «Про затвердження Порядку здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні»; 2) діяльність місцевого самоврядування завжди пов'язується з адміністративно-територіальною одиницею, яка має відношення до державного кордону, контрольованих прикордонних районів і прикордонної смуги; 3) повноваження місцевого самоврядування реалізуються територіальною громадою або через органи самоорганізації населення чи громадянами прикордонних районів; 4) можливість самостійного (або за погодженням з органами охорони кордону) прийняття рішень та брати участь у підтриманні належного рівня безпеки і правопорядку на кордоні, але в тих межах які визначені законодавством; 5) діяльність місцевого самоврядування у сфері охорони державного кордону враховує загальнодержавні інтереси – безпеки кордонів та місцеві – задоволення потреб та інтересів територіальних громад контрольованих прикордонних районів.

Місцеве самоврядування за своєю сутністю є специфічною формою реалізації публічної влади, що відрізняється від державної влади і від влади об'єднань громадян, які реалізують політичні, соціальні, культурні й інші інтереси своїх членів унаслідок поєднання суспільного і державного аспектів. Реалізація повноважень місцевого самоврядування прикордонних регіонів ґрунтується на поєднанні загальнодержавних і місцевих інтересів у сфері охорони державного кордону України. Тому характерним у діяльності органів місцевого самоврядування в застосуванні прикордонного законодавства є погодження дій з уповноваженими посадовими особами органів і підрозділів охорони державного кордону України.

Розгляд досліджуваного питання показує, що загальним питанням, характерним для всіх прикордонних регіонів, є те, що на сього-

дні на загальнодержавному рівні не вироблені єдині підходи до економічного і правового статусу прикордонних територій України. На нашу думку, регіональна прикордонна політика являє собою цілеспрямовану і скоординовану діяльність органів публічної адміністрації по забезпеченню прикордонної безпеки в прикордонних регіонах з урахуванням специфіки кожного з них.

Важливість конкретизації повноважень органів публічної адміністрації обумовлюється тим, що в даний час Україна має кордон з 7 суміжними державами. При цьому частина сухопутної ділянки на державному кордоні не оформлена в міжнародно-правовому відношенні, а деякі можна назвати проблемними, у зв'язку із проведенням на них, Антитерористичної операції.

Україна має три типи ділянок кордону.

1. Кордони, що збігаються з кордонами колишнього Союзу Радянських Соціалістичних Республік. На заході України це кордони з Республікою Польща (542,39 км), Угорською Республікою (136,7 км), Румунією (613,8 км), Словацькою Республікою (98,5 км)
2. Кордони з державами-учасниками Співдружності Незалежних Держав. Це кордон України з Республікою Білорусь (1084,2 км), Російською Федерацією (2295,04 км), Республікою Молдова (1222 км).
3. Кордон із тимчасово окуповану територією (Автономна Республіка Крим, частини територій Донецької та Луганської областей).

Загальні положення ускладнюються тим, що в даний час у прикордонній сфері діють, причому найчастіше за своїми «відомчим», «місцевим», «приватними» інтересами, найрізноманітніших суб'єктів – міністерства і відомства, органи влади 19 прикордонних областей, органи місцевого самоврядування прикордонних регіонів. Звідси на перший план висувається життєво важлива необхідність у координації діяльності всіх державних і недержавних структур у прикордонному просторі, зміцнення ролі центральних органів управління в здійсненні прикордонної політики держави.

Не можна залишити без уваги і не враховувати такі фактори:

- По-перше, 9 областей, тобто майже 30 % отримали статус прикордонних територій вперше.

- По-друге, різний економічний потенціал прикордонних регіонів впливає на прикордонну політику в регіоні з огляду діяльності органів державної влади України.

Специфіка державної прикордонної політики полягає й у тому, що:

- суб'єктом прикордонної політики є держава як система органів державної влади і управління;
- за територіальним спрямуванням діяльності вона знаходиться на стику внутрішньої і зовнішньої політики держави;
- за своїми масштабами вона носить міжнародний характер, оскільки торкається інтересів як мінімум двох суміжних держав;
- за сферою діяльності прикордонна політика стосується всього спектра політичних, економічних, соціальних та інших відносин як безпосередньо на державному кордоні, так і у прилеглих до нього територіях.

Здійснення прикордонної політики покладається на різні органи публічної адміністрації, кожний з яких відповідає за конкретну ділянку роботи, обумовлену специфікою того або іншого окремого інтересу (політичного, економічного, військового і под.). Оскільки кордон є формою як функціонального, так і територіального поділу повноважень, то в цій сфері відображається вся сукупність державних і суспільних інтересів, що викликає необхідність у цілісній системі діяльності державних та самоврядних органів, як на кордоні, так і у прикордонних територіях.

Це, у свою чергу, вимагає більшої конкретизації повноважень різних компетентних органів публічної адміністрації щодо забезпечення всієї сукупності інтересів особистості, суспільства і держави на кордоні й у прикордонних регіонах. В умовах, коли обстановка на кордоні достатньо стабільна, ця діяльність, як правило, здійснюється функціональним розмежуванням повноважень кожного окремого відомства, органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування, що закріплено в законодавстві. Зі зміною і ускладненням обстановка на кордоні повноваження, того або іншого компетентного органу, вже не достатні для розв'язання проблем, що виникають для забезпечення всієї системи інтересів держави і особи на кордоні. Тоді виникає необхідність оперативного і централізованого регулювання діяльності всіх державних органів, зосередження на реалізації єдиної прико-



рдонної політики держави щодо забезпечення політичних, економічних, військових, екологічних та інших інтересів.

Прикордонна безпека України є однією із важливих напрямків діяльності компетентних органів публічної адміністрації – забезпечення національної безпеки [187, ч. 1 ст. 8 ]. Сфера охорони державного кордону торкається багатьох органів публічної адміністрації. При цьому для врегулювання питань створюються різного характеру, постійні або тимчасові колегії, комітети, комісії, відділи, які спеціалізуються на вирішенні (врегулюванні) конкретного спектру питань у сфері охорони державного кордону.

Завершуючи розгляд поставлених питань, слід наголосити на тому, що повноваження компетентних органів публічної адміністрації у сфері охорони державного кордону встановлюються законами, постановами уряду, рішеннями місцевих державних адміністрацій, рішеннями органів місцевого самоврядування. Вони досить різноманітні, як і самі органи, що реалізують свої повноваження в цьому напрямку. Тому уточнення, конкретизація і водночас розмежування повноважень цих органів у сфері охорони кордонів має актуальне значення для реалізації прикордонного законодавства.

#### **2.4. Взаємодія громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону з органами охорони державного кордону України**

До охорони державного кордону України, крім органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, залучається місцеве населення, що проживає у прикордонних регіонах. Місцеве населення безпосередньо впливає на громадський порядок, а також відіграє важливу роль у сфері охорони державного кордону України з огляду наявних культурних, етнічних, релігійних, економічних та інших зв'язків населення прикордонних регіонів України з населенням суміжних держав.

Місцеве населення прикордонних регіонів бере участь у сфері охорони державного кордону, об'єднуючись в громадські формування на основі спільних інтересів – забезпечення правопорядку в місцевості їх проживання, у тому числі і на території, наближеної до державного кордону. Правовою основою діяльності громадського

формування з охорони громадського порядку і державного кордону Конституція України, Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», інші закони України, акти Президента України і Кабінету Міністрів України, рішення органів публічної адміністрації з питань охорони громадського порядку та державного кордону, боротьби зі злочинністю і адміністративними правопорушеннями, а також положення (статути) цих формувань [59, ст. 2]. Також до цього переліку необхідно додати Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року [188] та постанову Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2000 р. «Про затвердження Типового статуту громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, описів зразків бланка посвідчення і нарукавної пов'язки члена такого формування» [189].

О. Яловий зазначає, що «останніми роками в Україні вживаються конкретні заходи щодо організації та забезпечення участі громадськості в охороні громадського порядку» [190, с. 122], аналогічні заходи вживаються і відносно сфери охорони державного кордону України.

В. Л. Грохольський наголошує: «тільки в руках держави зосереджено засоби впливу і інститути примусу», але при цьому зауважує, «що зусилля держави можуть бути успішними тільки при взаємодії з усіма інститутами громадянського суспільства та громадянами» [192, с. 180].

Важливе значення у забезпеченні участі населення в охороні громадського порядку і державного кордону відіграє Закон України від 22 червня 2000 р. «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [59], а також діяльність інституту діяльничних інспекторів прикордонної служби [191], безпосередньо уповноважених проводити роботу з місцевим населенням. Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» регламентує: правові засади участі громадян в охороні державного кордону, наділяючи їх правом об'єднуватись і створювати відповідні громадські формування; порядок їх створення, організацію діяльності; основні завдання, права та обов'язки, а також обов'язки органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в частині створення і сприяння діяльності громадських формувань та порядок координації діяльності громадських форму-

вань. Досвід службової діяльності прикордонних підрозділів свідчить, що охорона державного кордону неможлива без усебічного використання допомоги місцевого населення і громадських формувань. Особливої актуальності це набуло після отримання прикордонним відомством статусу правоохоронного органу. Майже за 11 місяців 2014 року до охорони кордону залучалось 19 927 спільних нарядів Державної прикордонної служби України з громадськими формуваннями з охорони громадського порядку і державного кордону та 24 630 членів громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону [193].

Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» врегульовує два напрямки участі громадян в правоохоронній діяльності: забезпечення громадського порядку та забезпечення охорони державного кордону.

Громадський порядок являє собою урегульовані правовими та іншими соціальними нормами системи суспільних відносин, що забезпечують захист прав і свобод громадян, їх життя, здоров'я, повагу честі та людської гідності, дотримання норм суспільної моралі. Сферу громадського порядку становлять переважно відносини, що виникають і розвиваються у громадських місцях, до яких належать насамперед місця спільного проживання, праці, відпочинку, а також спілкування людей з метою задоволення різноманітних життєвих потреб [194, с. 639]. Громадський порядок як юридичний чинник слід розглядати із урахуванням термінів «порядок», «упорядкованість» як усезагальні категорії [195]. Забезпечення громадського порядку і залучення до цієї діяльності громадян переважно здійснюється в системі діяльності органів внутрішніх справ.

Законодавець урегульовує правове становище забезпечення громадського порядку і охорони державного кордону в межах одного нормативно-правового акта [59]. Але на практиці і в науковій думці здійснюється їх розмежування. Проаналізувавши наукові праці, виявляється тенденція збільшення уваги до поглибленого вивчення саме громадського порядку і залучення громадськості до його підтримання (В. В. Гостев [196], О. В. Джафарова [197], М. В. Лошицкий [198], М. М. Новіков [199], П. С. Покатаєв [200], І. В. Сервецький, І. В. Хотінь [201], О. Яловий [190]). Що стосується особливостей залучення громадян до охорони державного кордону, їх взаємодію з

органами і підрозділами Державної прикордонної служби України через інститут дільничних інспекторів прикордонної служби розглядають Ю. Ю. Глипка [202], Б. В. Лейда [203], В. О. Хома [204]. Поєднали свої дослідження участь громадян у двох напрямках – в охороні громадського порядку і державного кордону такі науковці, як: А. М. Долгополов [205], Д. С. Каблов [206]. Проте, в юридичній літературі залишаються недостатньо дослідженими такі аспекти, як участь місцевого населення в охороні державного кордону та його взаємодія з органами та підрозділами охорони державного кордону.

На нашу думку, взаємовідносини органу охорони державного кордону і місцевого населення прикордонних регіонів визначаються такими положеннями, які є аналогічними до факторів партнерських відносин міліції і населення, що визначає О. В. Джафарова [197, с. 144]:

- наявність правової бази;
- постійне удосконалення форм і методів спільної діяльності;
- наявність кадрових елементів;
- реальна потреба обох сторін співпрацювати у визначеному напрямку;
- гарантії громадського контролю за правоохоронною діяльністю з охорони державного кордону, М. М. Новіков стверджує, що громадський контроль є невід'ємною і обов'язковою умовою системи правового взаємозв'язку між державою і громадянським суспільством [199, с.11];
- досягнення відповідного рівня розвитку правової культури суспільства для створення умов спільної діяльності населення і прикордонної служби.

Нормативно-правова база щодо врегулювання взаємодії прикордонного населення і Державної прикордонної служби України існує, але на скільки вона впроваджується в життя, залежить від бажання суб'єктів будувати свої відносини саме в цьому напрямку. Для цього необхідно формувати у членів суспільства відчуття причетності до правового порядку [198, с. 144], у тому числі і у сфері забезпечення прикордонного законодавства. Необхідно, щоб усі суб'єкти взаємодії добре розуміли можливість позитивних наслідків такої співпраці, а саме:

- поєднання інтересів всіх сторін в охороні державного кордону;

- підвищення рівня правової культури і правової свідомості населення;
- пошук нових методів і форм взаємодії.

Для цього необхідно постійно здійснювати й удосконалювати профілактичну діяльність з місцевим населенням, проводити роз'яснювальну роботу щодо попередження порушень законодавства з прикордонних питань. Такої думки дотримуються Б. В. Лейда [203, с. 141–142] та В. О. Хома [204, с. 104–105]. А для цього, у свою чергу, необхідно постійно проводити роботу над удосконаленням і підвищенням правового і професійного рівня посадових осіб, які безпосередньо співпрацюють з місцевим населенням. Хоча існують думки щодо необхідності «забезпечення організації навчання членів громадських формувань розроблення та введення в дію єдиної програми з правової та спеціальної підготовки на базі органів внутрішніх справ та підрозділів Державної прикордонної служби України» [205, с. 174].

Участь громадян в охороні державного кордону та громадського порядку полягає у сприянні 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 посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин, здійснюється через громадські об'єднання, що створюються у визначеному законодавством порядку. Ефективне вирішення завдань, пов'язаних із залученням населення до охорони державного кордону та профілактики правопорушень, значною мірою залежить від організації роботи посадових осіб органів охорони кордону у даному напрямку, а також активності самого населення.

Лише на теренах Львівської області упродовж 2012 року зафіксовано діяльність 377 (станом на 2011 рік їх кількість сягала 423) формувань з охорони правопорядку і державного кордону – загальною чисельністю 7 505 активістів. На ділянках відповідальності підрозділів охорони кордону, дислокованих на Львівських теренах, функціонує 68 громадських формувань загальною чисельністю 967 чоловік. На захист державного кордону було виставлено 2408 спільних нарядів – прикордонників та членів громадських формувань, із них 687 – в останньому кварталі 2012 року. Від громадського формування по-

садовці Державної прикордонної служби України за 2010 рік отримали 293 рази інформацію, що сприяло затриманню 89 порушників. За результатами діяльності громадських формувань відзначені кращі: «Кордон» – Хоробрівська і Дев’ятирська сільські ради, «Прикордонник» – Рава-Руська міська рада і Шегінська сільська рада, «Запорожець» – Нижанковицька селищна рада [207].

Підкреслюючи важливість та необхідність діяльності таких громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, зауважимо про існування та діяльність Об’єднання громадських формувань України з охорони громадського порядку і державного кордону [208].

Право на свободу об’єднання – одне з невід’ємних прав, закріплене Загальною декларацією прав людини, іншими основоположними міжнародними юридичними документами та гарантоване Конституцією України, яке забезпечує можливість участі в громадському і політичному житті та наданні допомоги державним органам, у тому числі Державній прикордонній службі України. Окремі обмеження прав на свободу об’єднання із зазначенням строку їх дії можуть установлюватися в умовах воєнного або надзвичайного стану [136, ст. 15, р. І].

Свобода створення та діяльності громадських об’єднань, її гарантування, як і обмеження, здійснюється відповідно до принципів міжнародного права. Так ч. 1 ст. 22 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [209] передбачає, що кожна людина має право на свободу асоціації з іншими вступати до них для захисту своїх інтересів. Ніхто не може бути примушений вступати в яку-небудь асоціацію (ч. 2 ст. 20 Загальної декларації прав людини) [210]. У ч. 2 ст. 22 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права говориться, що користування правом на свободу асоціації не підлягає ніяким обмеженням, крім тих, які передбачаються законом і необхідні в демократичному суспільстві в інтересах державної чи суспільної безпеки, суспільного порядку, охорони здоров’я і моральності населення, для захисту прав і свобод інших осіб. Конституція України (ст. 36), у свою чергу, гарантує громадянам України право на свободу об’єднання у громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, установлених

законом в інтересах національної безпеки або захисту прав і свобод інших людей ч. І ст. 36.

Стаття 4 Закону України «Про участі громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [59] встановлює, що громадські формування з охорони державного кордону створюються на добровільних засадах за місцем роботи, навчання або проживання громадян. Це повністю відповідає нормі Конституції, яка гарантує свободу створення об'єднань громадян, та означає безперешкодну можливість громадян об'єднуватись на основі єдності інтересів у громадські організації для спільної реалізації своїх прав і свобод. Свобода об'єднання ґрунтується, зокрема, на правовій і фактичній можливості добровільно, без примусу чи попереднього дозволу утворювати об'єднання громадян або вступати до них [211]. Держава покликана сприяти розвитку громадської активності, творчої ініціативи громадян, створювати рівні умови для діяльності цих об'єднань. Стаття 1 Закону України «Про громадські об'єднання» визначає об'єднання громадян як добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод [188].

Рішення про створення громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону приймається на зборах (конференціях) громадян. На збори, крім представників трудових колективів, навчальних закладів, правоохоронних органів, також обов'язково запрошуються представники підрозділів Державної прикордонної служби України. Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону створюються у складі не менше 10 осіб, у їх створенні всіляку допомогу та підтримку надають місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та правоохоронні органи. Рішення про створення громадського формування повинно бути підтримано відповідним підрозділом Державної прикордонної служби [59, ст. 6].

Згідно зі ст. 16 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [212] іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, мають право на участь в об'єднаннях громадян, якщо інше не передбачено законами України та не суперечить статутам даних організацій. Саме в даному виді діяльності громадських формувань установлені такі обмеження в за-

конодавстві відносно участі іноземних громадян і осіб без громадянства. У статті 12 Закону України «Про участі громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» встановлено, що «членами громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону можуть бути громадяни України, які досягли 18-річного віку, виявили бажання брати участь у зміцненні правопорядку і в охороні державного кордону та здатні за своїми діловими, моральними якостями і станом здоров'я виконувати на добровільних засадах взяті на себе зобов'язання». Закон установлює обмеження щодо участі в діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону для громадян України, які порушують громадський порядок, судимість з яких не знята або не погашена у встановленому законом порядку, та раніше засуджені за умисні злочини, хворі на хронічний алкоголізм і наркоманію, визнані в судовому порядку недієздатними чи обмежено дієздатними [59, ч. III, ст. 12].

Законодавчі акти, що визначають загальні підстави діяльності всіх громадських об'єднань визначають, що їм гарантується можливість внутрішньоорганізаційної діяльності: самостійно приймати свої статuti, обирати свої керівні органи, керувати своєю власністю, складати програми діяльності і здійснювати цю діяльність, також закріплювати право на реорганізацію та на саморозпуск, призупинення своєї діяльності [188, ст. 21]. Відносно діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону існують деякі обмеження, ураховуючи специфіку завдань, які вони виконують. А саме створення і діяльність таких громадських формувань підлягає узгодженню та координації з боку місцевих державних організацій, органів місцевого самоврядування, відповідними органами внутрішніх справ і підрозділами Державної прикордонної служби України [59, ст. 3, 4, 5]. Це пояснюється метою створення таких громадських формувань – сприяння діяльності вищезазначеним органам.

Відповідно до ст. 13 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [59] члени громадських формувань з охорони державного кордону зобов'язані: 1) брати активну участь в охороні державного кордону, припиненні адміністративних правопорушень і злочинів та запобіганні їм; 2) під час виконання обов'язків з охорони державного кордону мати особисте посвід-



чення члена громадського формування та наукавну пов'язку; 3) доставляти в підрозділи Державної прикордонної служби України, штаб громадського формування, приміщення виконавчого органу селищної, сільської ради осіб, які вчинили адміністративне правопорушення, з метою його припинення, якщо вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи порушника, складення протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складання протоколу є обов'язковим; 4) надавати у межах наданих їм прав допомогу народним депутатам України, представникам органів державної влади та органів місцевого самоврядування у їх законній діяльності, якщо в цьому їм чиниться протидія або загрожує небезпека з боку правопорушників; 5) знати місцевість, точне проходження кордонів, номери і місце розміщення прикордонних знаків на ділянці застави; режим державного кордону і прикордонний режим, чинне законодавство з цих питань; зразки документів на право в'їзду та перебування громадян України та інших осіб у районах, що контролюються Державною прикордонною службою України, у прикордонній смузі [59].

Існує думка про необхідність розширення обов'язків членів громадських формувань з охорони державного кордону [61, с. 292], а саме: «1) проведення профілактичної роботи серед осіб, схильних до вчинення правопорушень, протидію яким законодавством віднесено до компетенції Державної прикордонної служби України; 2) участь у здійсненні органами Державної прикордонної служби України прикордонного контролю і пропуску в установленому порядку осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна; 3) здійснення самостійно або у взаємодії з органами Державної прикордонної служби України в межах контрольованих прикордонних районів контролю за дотриманням іноземцями та особами без громадянства, а також біженцями та особами, яким надано притулок в Україні, установлених правил перебування на її території; 4) надання у межах наявних можливостей невідкладної, у тому числі медичної, допомоги особам, які потерпіли від правопорушень і нещасних випадків, перебувають у безпорадному або небезпечному для життя і здоров'я стані; 5) здійснення контролю за дотриманням законності під час службової діяльності персоналу органів Державної прикордонної служби України» [61, с. 292].

Деякі запропоновані положення не можуть бути впроваджені із врахуванням сучасного стану законодавства. Так, щодо другого пункту, «участь у здійсненні пропуску в установленому порядку осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна», то така діяльність здійснюється тільки органами охорони кордону відповідно до законів України «Про Державну прикордонну службу України» (п. 3, ст. 2) і «Про прикордонний контроль» (п. 14, ст. 1, ст. 2). Стаття 12 Закону України «Про державний кордон України» чітко регламентує, що «Пропуск осіб, які перетинають державний кордон України, здійснюється органами Державної прикордонної служби України», і не передбачає альтернативи здійснення пропуску через державний кордон разом з членами громадських формувань з охорони державного кордону. Стаття 26 Закону України «Про державний кордон України» дає чітке визначення «режиму у пунктах пропуску через державний кордон України», у якому передбачається перебування в пунктах пропуску лише осіб, що перетинають державний кордон, осіб, що здійснюють різні види контролю, а також здійснюють іншу діяльність, пов'язану з пропуском через державний кордон України осіб, транспортних засобів, вантажів. Крім цього, необхідно зазначити, що здійснення такої діяльності потребує спеціальних знань, умінь і навичок (включає знання різної спрямованості з прикордонного контролю, набуті в навчальних закладах Державної прикордонної служби України: види і структура паспортних документів, візи і візовий порядок іноземних громадян, що перетинають державний кордон, види підрбок документів, що посвідчують особу: загальні і часткові та інші), а така спільна діяльність буде значно збільшувати час прикордонного контролю, що суперечить чинному законодавству [80, ч. 6, ст. 15–16; 147, п. 12; 164, п. 1.1, 213; 214].

Суперечним, на наш погляд, є пункт 5 запропонованих змін до обов'язків членів громадських формувань з охорони державного кордону – «здійснення контролю за дотриманням законності під час службової діяльності персоналу органів Державної прикордонної служби України». Що мав на увазі автор? Надання допомоги Державній прикордонній службі України в їх діяльності чи цивільний контроль за діяльністю правоохоронного органу!? Тому що ст. 33 Закону України «Про державний кордон України» зазначає, що охорона державного кордону України здійснюється за активної участі громадян України. Державні органи і громадські формування з охорони громадського порядку і державного

кордону сприяють Державній прикордонній службі України у залученні громадян України на добровільних засадах до охорони державного кордону України. Таким чином, законодавством передбачене лише сприяння Державній прикордонній службі України. Якщо автор мав на увазі цивільний контроль, також можна не погодитись і в цьому випадку, оскільки Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» чітко визначає повноваження суб'єктів його здійснення. Стаття 8 частина 11 і стаття 15 частина 3 даного Закону закріплюють повноваження щодо здійснення контролю у сфері державних кордонів за Верховною Радою України і Кабінетом Міністрів України [215].

У ході залучення місцевого населення до охорони державного кордону важливо визначати не тільки можливості, але і його якісні характеристики, які обумовлюються загальною і технічною грамотністю, фізичним станом населення, його національною і релігійною належністю, ставленням до органів охорони державного кордону. Ураховуються також риси національного характеру й історичні традиції, що склалися в регіоні.

Ю. Ю. Гливіка зазначає, що чисельність населення і його життєвий рівень є головними показниками можливостей надання допомоги Державній прикордонній службі України і залучення місцевого населення до охорони кордону, а також розмаху контрабандної та іншої протиправної діяльності через державний кордон. Однак, як показують результати аналізу, основну частину населення прикордонних регіонів складає сільське населення, яке може не володіти (особливо літні люди) сучасною технікою, має низький рівень грамотності, правосвідомості. Про це свідчить те, що до складу 19 із 25 областей України входять 133 контрольованих прикордонних райони, зокрема 18 міст, із яких два – Одеса й Ужгород є обласними центрами. У зв'язку з цим ускладнюється залучення населення до охорони державного кордону. Крім того, низький життєвий рівень населення спонукає його не до сприяння прикордонним структурам у справі охорони кордону, а навпаки – до зростання рівня злочинної контрабандної діяльності на державному кордоні [202, с. 3].

Досвід діяльності органів і підрозділів охорони державного кордону свідчить, що в ході залучення населення постає необхідність ретельного аналізу його професійного складу, належність до громадських доброві-

льних формувань, виробничо-господарської діяльності, що дозволяє зробити висновки про можливість використання в охороні державного кордону різних категорій населення. Так, наприклад, у прикордонних районах працює багато людей, які за родом своєї діяльності можуть надати активну допомогу прикордонникам в охороні державного кордону (лісники, рибалки, пастухи, мисливці, обслуговуючий персонал залізничних потягів, портові робітники, сторожі тощо) [202, с. 3].

Поряд з цим, на нашу думку, існує низка факторів, які впливають на якість взаємовідносин органів охорони державного кордону з місцевими жителями прикордоння:

- низький рівень правових знань, особливо нормативно-правових актів, що врегульовують правовий режим державного кордону і прикордонних районів;
- наявність родинних зв'язків у прикордонних регіонах суміжних держав, переважно на кордонах з колишніми радянськими республіками (на російському, білоруському та молдовському кордонах);
- низький рівень матеріального становища й економічного рівня в прикордонних населених пунктах (як правило, села або селища), це не рідко призводить до того, що місцеві жителі самі є порушниками прикордонного законодавства;
- відсутність досконалої системи правового виховання;
- низький ступінь відповідальності місцевих жителів, що сприяють протиправній діяльності;
- відсутність дієвої системи заохочень, стимулювання ними жителів, що сприяють прикордонникам (як правило, усе зводиться лише до подяк).

Існують окремі приклади фрагментарного заохочення активістів «Добровільної народної дружини», створеної з ініціативи керівництва відділу прикордонної служби на базі Болградської міської ради Одеської області. Так, згідно з рішенням виконкому, усі члени відповідних громадських формувань, які постійно й добросовісно виконують свої обов'язки, звільнені від оплати за помешкання, водопостачання, водовідведення та вивіз сміття. А ще їм надають додаткові оплачувані відпустки терміном до п'яти діб, і застраховані вони за кошти міського бюджету, оскільки нещасні випадки під час охорони громадського порядку та державного кордону такі можливі [207].

Створений майже тринадцять (станом на 2014 р.) років тому завдяки системній роботі Адміністрації Державної прикордонної служби України, регіональних управлінь та органів охорони державного кордону дієвий інститут дільничних інспекторів прикордонної служби. Як одна зі складових системи збирання даних обстановки, ця категорія вже зарекомендувала себе як дієвий елемент сучасної моделі охорони державного кордону. Цією категорію персоналу якісно забезпечується виконання завдань за призначенням, при цьому частка їх внеску в загальні результати оперативно-службової діяльності підрозділів та органів охорони державного кордону досягає від 30 до 80 %.

Інспекторський склад став одним із основних елементів системи збирання даних обстановки на ділянці прикордонного підрозділу. Він створений для повсякденного збирання даних обстановки та добування інформації про порушення, підготовку до порушення законодавства України про державний кордон; своєчасної передачі таких даних начальнику відділу прикордонної служби; контролю за додержанням громадянами України й іншими особами прикордонного режиму та режиму державного кордону.

Однією з форм службової діяльності інспекторського складу є робота з місцевим населенням, яка має профілактично-запобіжне спрямування. Основною метою цієї роботи є створення сприятливих умов для використання допомоги громадян України та інших осіб в охороні державного кордону, формування авторитету Державної прикордонної служби України та виховання у громадян довіри й поваги до прикордонників.

Таку роботу інспекторський склад проводить:

- з жителями населених пунктів, які розташовані на територіях, прилеглих до державного кордону, селищних і сільських рад (на загальних зборах, нарадах, зборах місцевого населення) шляхом проведення інформувань, доповідей, орієнтувань про законодавство України з прикордонних питань, про відповідальність громадян у разі його порушення, про завдання з охорони державного кордону та доведення, за потреби, окремих елементів обстановки;
- дільничним інспектором, співробітниками інших правоохоронних органів шляхом взаємного обміну інформацією або уточнення окремих даних обстановки та питань взаємодії,

ознайомлення зі станом кримінальної обстановки на ділянці (у секторі) відповідальності, участі у профілактично-запобіжних заходах співробітників правоохоронних органів;

- керівним складом і працівниками органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій шляхом проведення інструктажів, бесід, взаємного обміну інформацією та уточнення окремих даних обстановки;
- членами громадських формувань, трудовими колективами й окремими громадянами шляхом участі у заходах громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, інформувань, бесід, інструктажів. [202, с. 5].

Основними завданнями роботи з місцевим населенням є:

- правове виховання місцевого населення контрольованих прикордонних районів;
- пошук і залучення місцевих жителів до співпраці в інтересах охорони кордону;
- вивчення та добір кандидатів у громадські формування з охорони державного кордону;
- формування у громадян прикордоння поваги до прикордонників і підвищення авторитету органів охорони державного кордону Державної прикордонної служби України, що сприяє підвищенню активності залучення громадян до охорони державного кордону і відповідно покращенню стану охорони прикордонних регіонів [202, с. 5].

Доведення вимог законодавства України з прикордонних питань здійснюється у формах: проведення лекцій, бесід, інформувань, доповідей посадовими особами органів охорони державного кордону на зустрічах і зібраннях громадян, на зустрічах з керівниками місцевих органів виконавчої влади, установ, підприємств, організацій і навчальних закладів, а також використання засобів масової інформації. При цьому використовуються такі методи, як: розповідь, пояснення, бесіда, наведення прикладів, демонстрація.

На профілактику та запобігання правопорушень серед населення, що проживає в межах контрольованих прикордонних районів, спрямоване правове виховання місцевого населення.

Пошук і залучення місцевих жителів до співпраці в інтересах охорони кордону здійснюється з метою створення дієвої системи

збирання даних обстановки та добування інформації на ділянках органів охорони державного кордону. При цьому використовуються такі визначені методи роботи:

- вивчення або заслуховування характеристик від керівників господарств, установ, навчальних закладів;
- спостереження;
- подвірні обходи;
- індивідуальні бесіди;
- аналізи виконання доручень посадових осіб прикордонних підрозділів;
- вивчення рекомендацій, поданих виконавчими органами громадських формувань.

Інститут дільничних інспекторів прикордонної служби посідає важливе місце в сучасній моделі охорони державного кордону, зосереджуючи основну увагу на моніторингу державного кордону, отриманні випереджувальної інформації та роботі з місцевим населенням.

Разом з тим існує низка проблемних питань, вирішення яких сприятиме підвищенню ефективності діяльності дільничних інспекторів прикордонної служби, а саме:

- нормативне врегулювання службової діяльності дільничних інспекторів та її технічного і матеріального забезпечення;
- удосконалення роботи штабів регіональних управлінь, органів охорони державного кордону, керівництва відділів прикордонної служби щодо добору та комплектування інспекторського складу, супроводження опанування посади з метою оперативного оволодіння обстановкою в секторах відповідальності та організації ефективної роботи щодо здобування випереджувальної інформації;
- підвищення рівня фахової підготовки цієї категорії персоналу;
- розв'язання питань соціального захисту та мотивації служби;
- створення належної інфраструктури діяльності дільничних інспекторів у секторах відповідальності (облаштування інспекторських постів, робочих місць у секторах відповідальності, забезпечення житлом).

З метою удосконалення діяльності дільничних інспекторів прикордонної служби, підвищення їх статусу та престижу служби була розроблена Відомча програма удосконалення службової діяльності дільничних інспекторів прикордонної служби на 2011 рік. Її мета – забезпе-

чення належного функціонування інституту дільничних інспекторів прикордонної служби у загальній побудові охорони державного кордону та підвищення результативності їх службової діяльності [216].

Використання місцевого населення в охороні державного кордону є важливим фактором у забезпеченні як охорони державного кордону, так і правового порядку, «спокою» серед місцевого населення. У такій спільній діяльності існує подвійний зв'язок, зацікавленість і взаємозалежність двох видів суб'єктів: підрозділів Державної прикордонної служби України (безпосередньо інспекторський склад) і місцевих жителів контрольованих прикордонних районів. Про надання допомоги місцевому населенню прикордонних регіонів підрозділами Державної прикордонної служби України свідчать чисельні факти.

Більшість контрольованих прикордонних районів знаходяться в сільській місцевості, де важко приховати нову людину (імовірного порушника або порушника державного кордону) або організацію порушення прикордонного законодавства. Тому, якщо взяти хоча б з цього погляду, місцеве населення може надавати такого роду необхідну інформацію, для попередження порушень державного кордону України і тим самим сприяти Державній прикордонній службі України виконувати поставлені завдання.

Члени громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону і місцеві жителі є важливим джерелом отримання випереджувальної інформації про обстановку. Крім того, вони можуть надавати допомогу в охороні державного кордону та виконувати такі окремі доручення з охорони державного кордону, як:

- сприяння військовослужбовцям Державної прикордонної служби України у здійсненні контролю за дотриманням режиму державного кордону та прикордонного режиму;
- забезпечення разом з ними пропуску громадян до місця відпочинку та роботи, а також здійснення разом з військовослужбовцями Державної прикордонної служби України інших контрольно-перевірочних і розшуково-пошукових заходів в інтересах прикордонної служби та під час виникнення пошукових дій.

Взаємодія громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону з підрозділами Державної прикордонної служби України носить партнерський характер, так як вона можлива лише за добровільної згоди на участь в діяльності таких громадських



формувань та бажання здійснювати допомогу місцевими жителями. Це стає можливим завдяки авторитету представників прикордонної служби та дієвої системи стимулювання, заохочення по наданню допомоги правоохоронним органам.

Взаємодія у сфері охорони державного кордону України громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону з Державною прикордонною службою України, відбувається спочатку на етапі формування таких відповідного громадського формування з органами та підрозділами охорони кордону та органами місцевого самоврядування. Подальша взаємодія передбачає безпосереднє впровадження спільної діяльності (її підготовка) та реалізація самостійно повноважень громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону у сфері охорони державного кордону, та забезпечується діяльністю посадових осіб підрозділів кордону і дільничних інспекторів прикордонної служби.

Однак, очевидно, що сьогодні про дієву ефективну систему залучення громадян до охорони державного кордону України говорити поки ще рано. Для її удосконалення необхідно вжити низку заходів:

- По-перше, необхідно вдосконалити нормативно-правові акти, що врегульовують участь громадян України в охороні державного кордону.
- По-друге, постійно підвищувати рівень правосвідомості громадян, які проживають у контрольованому прикордонному районі, особливо з питань прикордонного законодавства. У зв'язку з цим постійно проводити роз'яснювальну роботу з місцевими жителями не лише інспекторським складом, а й офіцерами органів і підрозділів охорони кордону.
- По-третє, створити дієву систему по всій ділянці державного кордону заохочень для громадян, які сприяють охороні державного кордону.

## **2.5. Механізм взаємодії Державної прикордонної служби України з органами публічної адміністрації**

Існуюча нормативно-правова база з питань взаємодії у сфері охорони державного кордону України врегульовує порядок спільної діяльності взаємодіючих суб'єктів щодо підтримання законності і

правопорядку в прикордонних смугах, контрольованих прикордонних районах. Взаємодію, як і будь-який вид діяльності, не можна уявити без чітко визначеного порядку та налагодженого процесу його реалізації, а саме без практичного втілення в життя. Іншими словами, необхідно, реалізувати повноваження, застосувати, привести в дію нормативно-правові акти, що врегульовують спільну діяльність.

Будь-які явища або процеси не мають ніякого практичного значення без дієвого механізму їх реалізації, у тому числі це стосується і взаємодії органів охорони державного кордону з органами публічної адміністрації. Взаємодія – явище динамічне і залежить від способу свого функціонування – механізму реалізації [217, с. 47]. Механізм взаємодії залежить від фактичного регулювання специфічних для спільної діяльності суспільних відносин.

У теорії права під правовим регулюванням пропонується розуміти «цілеспрямований вплив на поведінку людей і суспільні відносини за допомогою правових (юридичних) засобів» [180, с. 257]. У цьому визначенні підкреслюється динамізм права, його зв'язок з урегульованими суспільними відносинами. В. С. Нерсесянц наголошує на тому, що правове регулювання відображає суто динамічну роль права. При цьому «організується поведінка учасників суспільних відносин, що змушує їх діяти активно відповідно до покладених обов'язків» [218, с. 416]. Важливим є те, що правове регулювання розглядається у зв'язку з дією всіх юридичних засобів, тобто як функціонуюча система. «Для правового регулювання характерно як раз те, – пише С. С. Алексєєв, – що воно завжди здійснюється за допомогою особливого механізму – взаємопов'язаної системи спеціальних правових засобів» [219, с. 5], що цілком стосується правового регулювання досліджуваної нами взаємодії.

Механізм правового регулювання, на думку С. А. Комарова, є триваючим процесом, що розпадається на стадії, на кожній із яких працюють особливі юридичні засоби [220, с. 384]. Тому правове регулювання взаємодії у сфері охорони державного кордону неможливе: якщо немає процесуальних норм, які встановлюють правила поведінки суб'єктів; не визначена процесуальна правосуб'єктність, яка наділяє органи публічної адміністрації якостями необхідними для налагодження та здійснення спільної діяльності; не встановлені юридичні

факти, які спричиняють певні процесуальні наслідки; не врегульовані процесуальні форми відносин (права і обов'язки) учасників відносин. Ці юридичні засоби в сукупності утворюють механізм правового регулювання взаємодії у сфері охорони державного кордону. У ньому закріплюються три значення відображеного реального правового явища. По-перше, спосіб функціонування взаємодії. По-друге, сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правовий вплив на суспільні відносини у сфері функціонування державних кордонів. По-третє, стійка, внутрішня система цих засобів, що утворюють цілісний об'єкт, а саме «механізм» [221, с. 26].

Не можна не погодитись, що сьогодні в охороні державного кордону України переважно застосовується адміністративно-правове регулювання [222, с. 128]. А механізм адміністративно-правового регулювання, – як зазначають провідні адміністративісти, – це сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі реалізації адміністративних зобов'язань публічної адміністрації [76, с. 38].

Оволодіння категорією «механізм» у контексті досліджуваної взаємодії важливо тому, що її проблематика має методологічне значення, включає вирішення як загальнотеоретичних і окремих питань науки, так і відносно практичних аспектів взаємодії.

Механізм взаємодії публічної адміністрації у сфері охорони державного кордону являє собою багатофункціональний комплекс спільної діяльності. Термін механізм, походить з грецької мови «*mechane*», що дослівно перекладається як машина, система [223, с. 10].

Не зважаючи на те що категорія «механізм» широко використовується в різних сферах правових знань, єдиного розуміння поняття «механізм взаємодії» на сьогодні не вироблено. Найбільшого поширення при цьому отримали поняття «механізм держави» [79, с. 87], [224, с. 37], «механізм державного управління» [225, с. 58–60], «механізм правового регулювання» [180, с. 726] тощо. Одні автори розглядають його як систему органів, установ і підприємств, об'єднаних з метою виконання яких-небудь завдань [79, с. 87], інші – як систему правових засобів, з допомогою яких здійснюється врегулювання відносин [226, с. 111], треті – як комплекс необхідних дій [227, с. 21], четверті – як правові засоби що дозволяють перевести правову волю у фактичну поведінку суб'єктів права [76, с. 38].

Звичайно ж така різноманітність точок зору на зміст поняття «механізм» обумовлена особливостями явищ, що лежать у його основі. Але загальним, підкреслює С. А. Комаров, є те, що термін «механізм» розуміється всіма як спосіб функціонування, система засобів впливу [220, с. 383].

Т. О. Пікуля зазначає, що, як і кожна цілісна система, ця система об'єднує певні елементи. Загалом механізм є системою з високим ступенем організованості, а кожна система має свою структуру [157, с. 15].

До структури механізму правового регулювання відносять різні елементи:

- норма права; правовідносини; акти реалізації прав і обов'язків; акти застосування права [220, с. 384];
- норми права, юридичні факти, правові відносини, акти реалізації прав і обов'язків [180, с. 269];
- норми права, правовідносини, акти безпосередньої реалізації прав і обов'язків і акти застосування норм права [79, с. 499];
- норми права, акти реалізації норм права та правові відносини [228, с. 116];
- норми адміністративного права об'єктивно виражені в законах і інших нормативних актах, адміністративно-правові відносини; акти застосування норм адміністративного права; акти тлумачення норм адміністративного права; правосвідомість; правова культура; законність [76, с. 38].

Що ж до елементів механізму правового регулювання взаємодії, існують такі погляди:

- визначення суб'єктів взаємодії (сил, що беруть участь у взаємодії); планування взаємодії (розробка загального плану дій сторін); визначення і постановка завдань зі взаємодії кожної зі сторін (кожному взаємодіючому суб'єктові); визначення способів і засобів підтримки зв'язку між суб'єктами взаємодії [3, с. 122];
- чітка правова основа планованої та проведеної діяльності; погодженість дій учасників взаємодії щодо мети, місця та часу дії, їхню незалежність; чітке розмежування їх функцій [92, с. 10];
- визначення сил, що вступають у взаємодію, розробка загального плану дій сторін; постановка завдань кожній стороні; визначення способів і засобів підтримання зв'язку, здійснення конкретних дій з управління взаємодією, здійснення контролю і оцінки дій

суб'єктів взаємодії [229, с. 117–118]. Наведені погляди більше відображають організаційну, діяльнісну сторону взаємодії.

В контексті «забезпечення конституційного права людини і громадянина на судовий захист», підкреслено, що воно здійснюється за допомогою двох елементів: нормативної основи (сукупність правових засобів) та інституційного, організаційного елементів (структура та діяльність відповідних органів державної влади) [230].

Багатогранність відносин, що забезпечують здійснення взаємодії у сфері охорони державного кордону, на нашу думку, необхідно розглядати в двох аспектаї її механізму: як механізму правового регулювання взаємодії (як, система норм, правових засобів) та механізм забезпечення взаємодії (як, спільні конкретні, практичні дії суб'єктів).

Отже, враховуючи загальні і спеціальнотеоретичні положення, а також специфіку взаємодії у сфері охорони державного кордону, визначемо наступні елементи механізму її правового регулювання:

По-перше, норми адміністративного права які містяться в:

- законах України: «Про державний кордон України», «Про Державну прикордонну службу України», «Про прикордонний контроль», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» та інші;
- указах Президента, Про Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року та інших;
- постановах Кабінету Міністрів України: «Про прикордонний режим», «Про затвердження Порядку здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні» та інші;
- Нормативні документи щодо спільної діяльності. Наказ Міністерства внутрішніх справ України та Міністерства інфраструктури України «Про затвердження Порядку здійснення прикордонного контролю організованих груп пасажирів у пунктах пропуску через державний кордон для морського та автомобільного сполучення» та інші;
- накази Адміністрації Державної прикордонної служби України «Про затвердження Положення про орган охорони державного кордону Державної прикордонної служби України» та інші.

По-друге, адміністративно-правові відносини суб'єктів взаємодії – передбачені нормами права, для яких характерний зв'язок двох і більше суб'єктів публічної адміністрації або публічної адміністрації і громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону(суб'єктів, що не перебувають у підпорядкуванні), з приводу забезпечення їх спільної діяльності у сфері охорони державного кордону, розмежування їх прав і обов'язків. Безпосередня реалізація прав і обов'язків учасників взаємодії, а саме фактична урегульована, узгоджена поведінка окремих суб'єктів у спільних діях.

По-третє, акти застосування норм адміністративного права, що врегульовують досліджувану взаємодію. Полягає у конкретизації відносин спільної діяльності на окремих ділянках кордону, наприклад, Плани взаємодії.

Забезпечення механізму взаємодії відображає практичну складову, реалізацію спільної діяльності відповідних органів публічної адміністрації і громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону згідно своїх повноважень.

Практична складова механізму взаємодії складається з таких стадій:

- Визначення необхідності та напрямків взаємодії.
- Розроблення та прийняття організаційних рішень.
- Доведення рішень до відома адресатів.
- Організація виконання рішень та реалізація (здійснення) спільних заходів.
- Контроль за реалізацією рішень, оцінка результатів. Розглянемо їх більш детально.

I. Визначення необхідності та напрямків взаємодії.

З процесом розвитку держави удосконалюється і діяльність її органів, у тому числі як окремо взятих (їх повноваження, технічне оснащення та ін.), так і процес спільної діяльності в окремій сфері декількох органів. Виникнення та поширення нових за характером і способом правопорушень, пов'язаних з державним кордоном, активізує діяльність органів публічної адміністрації, громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, які наділені повноваженнями в цій сфері та є наслідком об'єднання спільних зусиль з недопущення та протидії протиправній діяльності. Факти вчинення правопорушень мотивують необхідність, а їх характер

(різноманітність) впливає на формування напрямків взаємодії, що закріплюються в нормативно-правових актах.

Так, згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 18 січня 1999 р. № 48 «Про затвердження Порядку здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні» [74, п. 9] взаємодія органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування здійснюється за такими напрямами:

- розроблення та здійснення спільних заходів щодо виявлення і розкриття порушень законодавства з прикордонних і митних питань;
- виявлення злочинів, розшук та затримання злочинців;
- протидія нелегальній міграції;
- запобігання контрабандному переміщенню через державний кордон товарів та інших предметів;
- організація та безпека руху транспортних засобів міжнародного сполучення.

З плином часу змінюється суспільно-політична обстановка та формуються нові напрямки. Тому, на нашу думку, до цього списку необхідно додати ще такі пункти: боротьба з тероризмом та запобігання і реагування на надзвичайні обставини особливого характеру.

II. Розроблення та прийняття організаційних рішень здійснюються для встановлення (налагодження) взаємодії, уточнення дій з реалізації напрямків спільної діяльності. Інструкція про взаємодію та розмежування функцій щодо здійснення контролю на державному кордоні закріплювала, що така діяльність здійснюється на відповідних рівнях [28, п. 1.6]:

- державному рівні – між центральними апаратами взаємодіючих відомств;
- обласному рівні – між регіональними управліннями взаємодіючих суб'єктів;
- районному рівні – між підрозділами, відділами (секторами), відділеннями.

Прийнята пізніше Інструкція про порядок взаємодії підрозділів митної варті Державної митної служби України та підрозділів Державної прикордонної служби України [115, п. 1.5] визначає такі три рівні взаємодії:

- рівень центральних органів виконавчої влади,
- регіональний рівень,
- місцевий рівень.

Інструкція про порядок взаємодії Державної прикордонної служби України і податкової міліції Державної податкової адміністрації України [114, п. 3] закріплює, що взаємодія здійснюється:

- між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і Головним управлінням податкової міліції Державної податкової адміністрації України;
- регіональними органами управління (органами охорони державного кордону) Державною прикордонною службою України і структурними підрозділами податкової міліції Державної податкової адміністрації України в областях (районах та містах), що діють на ділянці їх відповідальності.

При цьому Інструкція не називає їх рівнями, аналогічна ситуація є і в спільній Інструкції Державної прикордонної служби України і Міністерства внутрішніх справ України [231, п. 1.4].

Фактично система управління в самій Державній прикордонній службі України здійснюється на рівні: Адміністрації Державної прикордонної служби України, Регіональних управліні, прикордонних загонів та відділів прикордонної служби).

Відносно рівнів взаємодії між різними органами виконавчої влади існують, з одного боку, певні протиріччя, а з іншого, дублювання, які вимагають законодавчого рішення – внесення змін та доповнень щодо узгодження нормативно–правових актів у сфері прикордонного законодавства.

### III. Доведення рішень до відома адресатів.

Знання службовцями, працівниками, місцевого населення вимог нормативних документів про міжвідомчу взаємодію підвищує її якість і в подальшому показує ефективні результати у підтриманні належного правового порядку та боротьбі з правопорушеннями в прикордонній смузі і контрольованих прикордонних районах спільними зусиллями взаємодіючих органів. Доведення норм, з врегулювання взаємодії зумовлюється необхідністю інформування суб'єктів та виділення їх з великого масиву правових актів, що регламентує діяльність окремого органу влади, по реалізації прямих повноважень.



#### IV. Організація виконання рішень та реалізація (здійснення) спільних заходів

Важливим елементом механізму взаємодії є безпосередня її організація та подальша реалізація, що полягає в здійсненні конкретних дій відповідно до законодавчих норм. Ця стадія містить у собі дві складові – організаційну і дієві (діяльну, практичну). Для їхнього позначення вважаємо найбільш оптимальне застосування категорій «організація взаємодії» і «реалізація взаємодії».

Енциклопедичний словник тлумачить термін «організація» (від франц. *organisation*, від лат. *organizo* – надає стрункий вигляд, влаштувую) так як: 1) внутрішня упорядкованість, узгодження, взаємодія більш–менш диференційованих і автономних частин цілого, обумовлених його будовою; 2) сукупність процесів або дій, які ведуть до утворення або удосконалення взаємозв'язків між частинами цілого [89, с. 945].

Д. Г. Заброта сформулював поняття «організація взаємодії» в контексті боротьби з корупцією суб'єктів взаємодії як різновид управлінської діяльності, спрямованої на прийняття рішення про необхідність такої взаємодії та забезпечення його практичної реалізації з метою виконання поставлених перед цими органами завдань у галузі боротьби з корупцією [81, с. 12].

Варто відмітити, що термін «організація» у юридичній літературі вживається в трьох значеннях: по-перше, для позначення якого-небудь утворення соціального характеру; по-друге, у значенні стану упорядкування і цілісності якого-небудь явища; по-третє, як вплив суб'єкта на об'єкт, свідомо спрямована діяльність, що здійснюється з метою зміни якісного стану якого-небудь явища (його упорядкування, приведення у відповідність до чого-небудь і под.).

Механізм взаємодії виступає фактором, який характеризує організаційну сторону спільної діяльності, разом з тим сама організаційна структура через взаємодію різних елементів відображає ступінь своєї раціональності, доцільності та ефективності [86, с. 9]. Організація взаємодії у сфері охорони державного кордону передбачає вжиття заходів взаємодіючими суб'єктами які б забезпечили подальші спільні дії.

Невід'ємною складовою механізму взаємодії є практична діяльність, що здійснюється у відповідних формах. Т. В. Корнякова про-

понує поділяти форми взаємодії на процесуальні і непроцесуальні [232, с. 18]. Відносно взаємодії органів у сфері охорони державного кордону існує такий умовний поділ. Відповідно до процесуальних форм можна віднести безпосередню організацію (проведення спільних засідань, нарад, робочих зустрічей для прийняття рішень, вирішення виникаючих проблем) і безпосередню реалізацію (проведення спільних операцій). До непроцесуальних форм належить оперативний обмін інформацією.

Представляється необхідним з'ясувати зміст форм взаємодії.

1. Проведення спільних оперативних нарад спільних засідань колегіальних органів, наради, робочі зустрічі, навчання, тренування та здійснюють інші заходи [74, п. 8].

Спільні оперативні наради керівного складу проводяться у разі потреби, а в разі загрози або виникнення надзвичайних ситуацій – негайно за ініціативою керівництва одного з відомств. На спільних нарадах, як правило, розглядаються питання відносно:

- стану взаємодії та шляхів її вдосконалення;
- узгодження спільних заходів під час виникненні надзвичайних ситуацій;
- уточнення плануючих і розпорядчих документів, які визначають спільні заходи під час реагування на надзвичайні ситуації [124, п. 2.9].

Враховуючи сьогоднішню ситуацію збройного протистояння в Україні, доцільно зауважити, що законодавчими актами залишаються не урегульовані відносини взаємодії за таких умов.

Міжвідомчі наради є формою узгодження діяльності взаємодіючих органів і прийняття організаційних рішень.

Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування складають плани взаємодії, у яких визначаються основні спільні заходи, що проводяться ними з метою запобігання, своєчасного виявлення і припинення будь-яких порушень законодавства з прикордонних питань [28, п. 9].

2. Проведення спільних операцій за єдиним планом та задумом з комплексним використанням сил і засобів.

Операція як одна із організаційних форм діяльності являє собою систему погоджених і взаємозалежних за метою, часом і місцем оперативних дій (заходів), об'єднаних загальним задумом. З урахуван-

ням множини суб'єктів взаємодії у сфері охорони державного кордону операції можуть розроблятися і реалізовуватися спільно у межах декількох зацікавлених органів (наприклад: «Канал», «Кордон-Заслін», «Нелегал», «Трафік», «Постачальник», «Розшук», «Автомобіль», «Авто») [92, с. 12].

Спільні операції та інші погоджені заходи у сфері охорони державного кордону здійснюються щодо:

- запобігання, виявлення та припинення протиправної діяльності, протидії незаконному переміщенню через державний кордон товарів [114, п. 2.1];
- попередження, виявлення та припинення порушень чинного законодавства України з прикордонних і митних питань [115, п. 1.2];
- запобігання, виявлення та припинення іншої протиправної діяльності [131; 231].

Спільні заходи щодо протидії порушенням чинного законодавства України з прикордонних питань можуть бути:

- планові – за погодженими планами спільних заходів, спрямованих на врегулювання оперативної обстановки в регіоні або на окремих ділянках (у зонах) діяльності взаємодіючих суб'єктів підрозділів Державної прикордонної служби України та митних органів України;
- позапланові – відповідно до обставин, що раптово виникають, за спільним рішенням керівників митних органів України та структурних підрозділів Державної прикордонної служби України на місцях. Проведення цих заходів спрямовано на затримання порушників чинного законодавства України [109, п. 2.1].

Рішення про проведення спільних заходів приймаються керівниками взаємодіючих підрозділів після аналізу обстановки, що склалася на ділянці державного кордону, оцінки стану та можливостей наявних сил і засобів. Рішення про проведення спільних заходів документуються.

Проведенню спільних заходів передуює завчасна (попередня) [115; 125] або завчасна (попередня) і безпосередня (оперативна) [114; 124; 225] підготовка.

У ході завчасної підготовки з'ясовуються завдання, оцінюється обстановка, прогнозуються ймовірні дії порушників законодавства

України з прикордонних та інших суміжних (митних, податкових та ін.) питань, оцінюється стан і можливості своїх сил та засобів і включає:

- спільне проведення рекогносцировок місцевості в районах майбутніх дій, визначення місць розташування спільних нарядів, а також порядку дій залежно від обстановки;
- розроблення плану проведення спільних спеціальних операцій та інших оперативних заходів, уточнення за потреби існуючих планів і порядку взаємодії;
- проведення спільних нарад, спільних планових занять, тренувань і навчань;
- вивчення та узагальнення тактики дій порушників прикордонного законодавства України (імовірні напрямки (райони), характер порушень та категорії порушників законодавства про державний кордон) та розроблення ефективних заходів протидії;
- організацію управління та всебічного матеріально-технічного забезпечення;
- проведення демонстративних заходів для введення в оману осіб, причетних до порушень прикордонного законодавства України, щодо запланованих спільних дій на державному кордоні [115, п. 2.2.];
- порядок взаємообміну інформацією про оперативну обстановку;
- порядок та способи зв'язку, у тому числі й під час загострення оперативної обстановки; порядок дій під час пошуку, виявлення та затримання порушників законодавства про державний кордон, виникнення надзвичайних ситуацій тощо;
- місця, райони, маршрути, порядок та періодичність проведення спільних заходів з контролю за прикордонним режимом та робота з місцевим населенням;
- порядок та періодичність виставлення спільних нарядів; періодичність проведення спільних заходів з правового виховання місцевого населення та профілактики правопорушень;
- порядок підготовки та використання громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону; сигнали взаємодії [131].

Безпосередня (оперативна) підготовка проводиться не пізніше ніж за 3–5 діб до початку проведення спільних заходів і передбачає:

- уточнення рішення про проведення спільних дій;
- уточнення питань взаємодії, управління та всебічного забезпечення планового проведення спільних заходів;
- підготовку органів управління, особового складу і техніки до виконання поставлених завдань, проведення додаткових спільних занять та інструктажів;
- планування спільних заходів; створення необхідного угруповання сил і засобів;
- зайняття визначених районів зосередження для висунення в район проведення спільних дій;
- контроль за готовністю до виконання запланованих спільних заходів [114, п. 6.4.], [225, п. 3.4.].

У ході організації взаємодії її суб'єкти уповноважені розташовувати спільні наряди в контрольованих прикордонних районах (поза пунктами пропуску). Такі наряди органи охорони кордону можуть виставляти спільно:

- з підрозділами податкової міліції Державної податкової адміністрації України (поза пунктами пропуску) [114];
- підрозділами органів внутрішніх справ для зупинення та огляду транспортних засобів, перевірки документів [227];
- дільничними інспекторами Державної прикордонної служби України та дільничними інспекторами міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України під час виконання завдань з охорони державного кордону і громадського порядку в межах контрольованих прикордонних районів [131];
- підрозділами митної варті Державної фіскальної служби України на державному кордоні (де він збігається з митним) з метою виявлення порушень прикордонного і митного законодавства [115].

Дана форма реалізації взаємодії чітко визначає, яким чином реалізується взаємодія і в яких територіальних межах здійснюється діяльність, а саме в межах прикордонної смуги або контрольованих прикордонних районів.

3. Створення спільних оперативних штабів (робочих груп) для координації дій (за необхідності).

За потреби або з метою забезпечення планування та координації дій взаємодіючих сил і засобів у районах проведення спільних заходів створюються спільні оперативні групи (штаби) Державної прикордонної служби України з органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування прикордонних регіонів.

4. Оперативний обмін інформацією. Згідно з Плану заходів щодо реалізації Концепції інтегрованого управління кордонами ця форма називається «єдиний інформаційний простір» [121].

Інформаційне забезпечення правоохоронних органів насамперед відбувається на законодавчому і підзаконному (надвідомчий, міжвідомчий, відомчий підрівні) рівнях [233]. Безпосередньо взаємне погодження правоохоронними органами умов, обсягу та підстав інформаційної взаємодії у сфері охорони кордонів відбувається на міжвідомчому підрівні.

Обмін оперативною інформацією здійснюється лише стосовно спільної діяльності на кордоні, у письмовій формі з дотриманням вимог конспірації та захисту відомостей, що передаються. Взаємообмін інформацією за умови правдивості, повноти і своєчасності відноситься є напрямком здійснення взаємодії.

Постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 1999 р. № 48 «Про затвердження Порядку здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні» чітко визначає коло питань, за якими взаємодіючими органами здійснюється обмін інформацією, а саме:

- про будь-які наміри і спроби порушити державний кордон та про затримання його порушників; ознаки підготовки до порушення державного кордону;
- місця зосередження та маршрути пересування нелегальних мігрантів; виявлення осіб, стосовно яких є відповідні доручення правоохоронних органів;
- спроби переміщення через державний кордон злочинців, що перебувають у розшуку, у тому числі з міжнародних злочинних угруповань;
- диверсії, терористичні акти, провокаційні дії та конфліктні ситуації в пунктах пропуску через державний кордон, у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі; фак-

ти і канали незаконного переміщення через державний кордон товарів та інших предметів, валюти, сировини, небезпечних речовин і відходів, культурних та історичних цінностей, викрадених транспортних засобів;

- будь-які спроби незаконного ввезення та вивезення наркотичних засобів;
- надзвичайні ситуації, що виникли внаслідок порушення техногенної та екологічної безпеки у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі і заходи щодо їх ліквідації;
- неможливість пропуску через державний кордон транспортних засобів, зумовлену обставинами організаційного або технічного характеру;
- факти і причини затримання транспортних засобів у пунктах пропуску через державний кордон, порушення розкладу руху транспортних засобів міжнародного сполучення;
- осіб, у яких виявлено ознаки небезпечних інфекційних захворювань під час переміщення через державний кордон;
- ускладнення санітарно-епідемічної обстановки у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі [74].

Інструкція про взаємодію та розмежування функцій уточнювала, у які терміни і за якими питаннями, взаємодіючі структурні підрозділи, органи інформують один одного по лінії оперативно-чергової служби або через відповідних фахівців структурних підрозділів [125, п. 2.10.2.]:

а) негайно:

- в пунктах пропуску через державний кордон – про пасажирів, які перетинають державний кордон за дипломатичними паспортами, та про офіційні делегації;
- про ознаки, що свідчать про підготовку до порушення державного кордону України, затриманих порушників державного кордону;
- виявлених осіб, які проходять за обліком оперативних завдань;
- виявлені засоби диверсій, терору, допущені провокаційні дії та конфліктні ситуації у пунктах пропуску через державний кордон;
- факти виявлення на кордоні екологічно небезпечних речовин і заходи щодо їх локалізації;

- виявлення випадків завезення з рослинними вантажами карантинних та особливо небезпечних шкідників, збудників хвороб рослин чи бур'янів, що відсутні в Україні;
  - спроби переміщення через державний кордон крадених транспортних засобів;
  - осіб, що прямують через кордон, у яких виявлені ознаки небезпечних інфекційних захворювань;
- б) щоденно:
- про оперативну обстановку на державному кордоні України;
  - порушення санітарного, ветеринарного, екологічного, фітосанітарного та інших видів контролю;
  - громадян України, які декілька разів були затримані як порушники митних правил;
  - осіб, які намагались протиправно перевезти через кордон товарно-матеріальні цінності на суму понад 200 мінімальних заробітних плат та про джерела їх придбання (якщо такі встановлені);
  - стан криміногенної обстановки в прикордонних районах та навколо пунктів пропуску, можливі провокації в районах пунктів пропуску через державний кордон;
  - виявлені у процесі розбору дані про організаторів, пособників, місця зосередження, маршрути прямування мігрантів та інше;
  - спроби переміщення через державний кордон злочинців, які перебувають у розшуку, у тому числі з міжнародних угруповань;
  - спроби злочинних угруповань втягнути представників контрольних служб у протиправні дії;
  - факти ускладнення санітарно-епідеміологічної обстановки на кордоні і в прикордонних районах.

Це не вичерпний перелік уточнюючих питань. Суб'єктам взаємодії надається право у процесі відпрацювання планів взаємодії (або під час їх уточнення) визначати інші питання, з яких може здійснюватись обмін інформацією, залежно від обстановки, яка склалася на державному кордоні.

З метою реалізації Концепції інтегрованого управління кордонами, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 10 2010 р. № 2031, затверджено спільний наказ від 12. 10. 2011 р. № 753/423/737/288/1283/392/30 «Про затвердження Порядку обміну



даними між суб'єктами інтегрованого управління кордонами» (далі – Наказ) Адміністрацією Державної прикордонної служби України, Міністерством інфраструктури України, Міністерством внутрішніх справ України, Міністерству Закордонних справ України, Державною міграційною службою України, Державною митною службою України, Службою безпеки України, Національним агентством України з питань державної служби.

Даний Наказ регламентує, що обмін даними здійснюється контактними підрозділами на міжвідомчому рівні через віртуальний контактний аналітичний центр. Визначено контактні підрозділи, які входять до складу аналітичного центру від кожного відомства, що підписало цей Наказ. Координатором аналітичного центру є Департамент охорони державного кордону Адміністрації Державної прикордонної служби України.

Основними завданнями аналітичного центру є:

- обмін інформаційно-аналітичними матеріалами з питань реалізації Концепції інтегрованого управління кордонами;
- обмін відкритою статистичною та аналітичною інформацією у сфері безпеки державного кордону в строки та за формами, погодженими сторонами;
- спільне опрацювання інформаційно-аналітичних та стратегічних бюлетенів з питань інтегрованого управління кордонами [234, п. 3].

З ініціативи однієї зі сторін координатор аналітичного центру може:

- скликати робочі засідання представників сторін з питань, що належать до компетенції аналітичного центру. Про порядок і терміни проведення таких засідань сторони інформуються координатором аналітичного центру в робочому порядку;
- одержувати від Адміністрації Державної прикордонної служби України, Міністерства інфраструктури України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Державної міграційної служби України, Державної фіскальної служби України, Служби безпеки України, Національного агентства України з питань державної служби інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання завдань, покладених на аналітичний центр [234, п. 3].

Обмін даними здійснюється щокварталу до 15 числа місяця, що настає після звітного періоду, та щороку до 15 березня через координатора аналітичного центру в електронному вигляді з використанням електронної пошти за формами, погодженими сторонами, та використовується як інструмент моніторингу інтегрованого управління кордонами [234, п. 4].

За результатами обміну даними координатор аналітичного центру:

- щокварталу до 25 числа місяця, що настає після звітного періоду, опрацьовує і надсилає сторонам та Міністерству фінансів України інформаційно-аналітичний бюлетень у друкованому та електронному вигляді;
- щороку забезпечує видання стратегічного бюлетеня з питань прикордонної безпеки «Інтегроване управління кордонами в Україні»;
- щокварталу організовує розміщення на офіційному веб-сайті Державної прикордонної служби України інформації щодо реалізації Концепції інтегрованого управління кордонами [234, п. 5].

Порівнявши Інструкцію про взаємодію та розмежування функцій (яка втратила чинність) [131] в частині обміну інформації між взаємодіючими суб'єктами та наказу «Про затвердження Порядку обміну даними між суб'єктами інтегрованого управління кордонами» [234], прослідковуємо більшу деталізацію в згаданій Інструкції. Наказ визначає загальні терміни, контактні підрозділи і повноваження аналітичного центру, без уточнення якими саме інформаційно-аналітичними матеріалами, статистичною та аналітичною інформацією буде здійснюватись обмін, лише вказується, що вона окремо погоджується сторонами наказу. Це значно ускладнює практичну його реалізацію [234, п. 3].

Обмін інформацією передбачено і двосторонніми відомчими наказами. Наприклад, спільна Інструкція Державної прикордонної служби України та Міністерства внутрішніх справ України визначає, що обмін інформацією (у тому числі й оперативною) про обстановку в контрольованих прикордонних районах (районах виконання спільних завдань) здійснюється про наміри й спроби порушень державного кордону поза пунктами пропуску, незаконне переміщення через

державний кордон зброї та наркотичних речовин, матеріальних цінностей, радіоактивно забруднених предметів тощо [231, п. 1.3.4.].

Підрозділи Державної прикордонної служби України інформують підрозділи митної варті Державної митної служби України про виявлені ознаки підготовки до порушення державного кордону України, зокрема до переміщення предметів контрабанди, а також про здійснення таких порушень поза місцем розташування митниці [115, п. 3.1.2.]. У свою чергу підрозділи митної варті Державної фіскальної служби України інформують підрозділи Державної прикордонної служби України про виявлені ознаки підготовки до порушення державного кордону, про дії злочинних угруповань на кордоні [115, п. 3.2.2.].

Регулююча роль взаємодії полягає в тому, що вона встановлює сукупність прийомів здійснення спільних дій та правила поведінки суб'єктів. Процесуальна правосуб'єктність регулює поведінку і відносини суб'єктів тим, що ставить органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування в певне юридичне становище, яке за наявності умов, указаних у нормативно-правових актах, покладає на них обов'язок або обумовлює можливість здійснювати взаємодію у сфері охорони державного кордону України.

Основною властивістю будь-якої системи, у тому числі і механізму досліджуваної взаємодії, як відомо, є цілісність. Як вже вище зазначалось, що взаємодія Державної прикордонної служби України з органами публічної адміністрації та громадськими формуваннями з охорони громадського порядку і державного кордону полягає в їхній спільній діяльності, що здійснюється в межах цієї системи. Характерною для взаємодії у сфері охорони державного кордону є відсутність елементів підпорядкування (субординації) між взаємодіючими органами. Тоді необхідно з'ясувати, яким чином здійснюється взаємозв'язок між елементами механізму досліджуваної взаємодії, якщо керівники окремих структур виконавчої влади і місцевого самоврядування не підпорядковуються один одному, і яке джерело організуючого впливу на процес досліджуваної нами взаємодії.

У боротьбі із правопорушеннями та злочинами у сфері охорони державного кордону беруть участь різні органи влади. Для спрямування їхньої діяльності у цій сфері обов'язково необхідне постійне узгодження, яке створюватиме умови для взаємодії у протидії прикордонній та транскордонній протиправній діяльності [92, с. 10].

Можливості державних органів поєднувати зусилля на вирішенні спеціальних (власних) і загальних для декількох органів завдань в єдиному цілеспрямованому напрямку пов'язано з координацією. Координація є необхідним елементом у спільній діяльності окремих суб'єктів для успішного вирішення завдань держави, у тому числі і у сфері безпеки державного кордону України, а також для проведення багатьох спільних заходів (щодо боротьби зі злочинністю, з нелегальною міграцією тощо). Координація відіграє важливу роль у зосередженні діяльності суб'єктів взаємодії у сфері охорони державного кордону.

Координація покликана забезпечити узгодженості таких чинників, як: час, місце, спосіб та порядок дій різних органів влади в конкретних умовах. М. М. Литвин та А. В. Махнюк додають ще до цього узгодженість між «системою загалом і зовнішнім середовищем», забезпечення динамізму управління, гармонізація взаємозв'язків між суб'єктами управління [32, с. 3]. Для розвитку такої узгодженості необхідно, щоб взаємозв'язок цих суб'єктів проходив усвідомлено відповідно до розроблених планів, схем, виключав неточності, а також був доведений до автоматизму.

Під час реалізації взаємодії у сфері охорони державного кордону України необхідне чітке розуміння, у чому саме полягає координація і який орган повинен відповідати за її здійснення? У результаті проведеного опитування з'ясовано, що 70 % розуміють координацію як діяльність одного із суб'єктів взаємодії (Державної прикордонної служби України) на який покладається завдання із забезпечення злагодженості дій за єдиною метою, 12 % – як управління, 13 % – як чіткі скоординовані дії між конкретними органами і службовцями, 5 % не відповіли. Тому, на нашу думку, постає необхідність з'ясувати зміст терміна «координація» та її роль у спільній діяльності компетентних органів публічної адміністрації і громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону у сфері охорони державного кордону.

Загальноенциклопедичний словник тлумачить термін «координація» (від. лат. *co* – спільно і *ordinatio* – упорядкування) як взаємозв'язок, узгодження, поєднання, приведення у відповідність співвідношення яких-небудь дій, явищ [89, с. 635], узгоджена діяльність окремих частин цілого.

Словник української мови надає терміну «координація» таке значення: погодження, зведення до відповідності, установлення взаємозв'язку, контакту в діяльності людей, між діями, узгодженість дій [235].

У юридичній науці з приводу змісту категорії «координація» немає єдиного розуміння, науковці розглядають її з різних позицій:

- як елемент механізму взаємодії, який являє собою управлінську діяльність щодо встановлення зв'язків та узгодження різних компонентів діяльності для найбільш успішного виконання поставлених перед ними завдань [86, с. 16];
- як функція процесу управління [32, с. 3];
- уособлення координацію із методом державного управління горизонтальних зв'язків та проводить аналогію з такою діяльністю, як погодження, коригування, диспетчерування [236, с. 410];
- як метод організації взаємодії [229, с. 38].

Досліджуючи схожі за змістом поняття «взаємодія» та «координація» І. Л. Олійник, робить висновок, що «координація» за своєю функцією більш широке поняття оскільки спрямовує діяльність взаємодіючих підсистем на виконання загальних завдань при самостійному, автономному їх вирішенні й саме завдяки їй забезпечується організація взаємодії. Координація у своїй сутності створює умови для взаємодії [92, с. 10].

Координація, на думку Л. О. Фещенко, є елементом механізму взаємодії, який являє собою управлінську діяльність щодо встановлення зв'язків та узгодження різних компонентів діяльності для найбільш успішного виконання поставлених перед ними завдань [86, с. 16]. Тобто координація являє собою ланку, що об'єднує в узгодженні різні за характером діяльності органи.

На думку О. М. Литвинова, координація являє собою узгодження дій тактично самостійних суб'єктів відповідної системи за різними елементами діяльності за наявності рівноправних зв'язків між ними, спільної стратегічної мети діяльності для підвищення її ефективності. Координаційний орган інтегрує не лише реакції на цільові установки, він безпосередньо виконує покладені на систему завдання, але насамперед є засобом впливу на неї, її розвиток, переорієнтацію та самовдосконалення [82, с. 10]. Але більшість думок усе ж таки

сходяться до єдиного, що координація являє собою погоджені дії, спрямовані на забезпечення взаємодії відповідних суб'єктів [92, 237; 238].

Зміст координації взаємодії у сфері охорони державного кордону, визначає мету, завдання, прогнозування та планування, які в сукупності визначають цілеспрямованість, конкретність і перспективність узгодженої діяльності.

Специфіка процесу координації взаємодії у сфері охорони державного кордону полягає у тому, щоб її суб'єкти незалежно від самостійності у вирішенні тактичних питань були рівноправні у досягненні єдиної мети – удосконалення спільної діяльності, пов'язаної з додержанням законності і правопорядку на державному кордоні; їх дії узгоджувались за метою, місцем, часом виконання, але в межах вирішення спільних завдань для органів публічної адміністрації. З цього приводу В. Т. Білоусов визначає, що «інститут координації взаємодії повинен будуватися на розмежуванні існуючих і фактично необхідних зв'язків при узгодженні інтересів відповідно до поставлених завдань перед кожним органом» [239, с. 21]. Тому змістом координації не можуть бути основні функції суб'єктів взаємодії.

Координація складових у системі охорони державного кордону стосується всіх рівнів та елементів механізму взаємодії; ігнорування ж або застосування не в повному обсязі узгоджених спільних дій може впливати на її результативність. Координація у сфері охорони державного кордону повинна стати невід'ємною складовою механізму взаємодії та організаційної структури спільної діяльності Державної прикордонної служби України з органами публічної адміністрації та громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону. Насамперед, це стосується Міністерства внутрішніх справ, Державної фіскальної служби України, місцевих державних адміністрацій, міських, сільських, селищних рад, що територіально функціонують у прикордонних регіонах, населення прикордонних регіонів. Кожен із цих органів, виконуючи свої завдання, досить часто намагається самостійно їх реалізувати (там, де можлива спільна діяльність із взаємодіючими суб'єктами), створює ілюзію активної діяльності, результативність якої могла б стати вищою при застосуванні ефективної координації в управлінні їх спільною діяльністю.

Пункт 1 статті 27–1 Закону України «Про державний кордон України» закріплює за Державною прикордонною службою України повноваження щодо координації діяльності 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. Механізм застосування даної норми розкрито в постанові Кабінету Міністрів України від 18 січня 1999 р. № 48 «Про затвердження Порядку здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні». Вона формулює мету такої координації: забезпечення виконання вимог законодавства з прикордонних питань; раціонального використання сил та засобів; уникнення дублювання заходів; додержання законності і правопорядку на державному кордоні та під час здійснення прикордонного, митного та інших видів контролю. Координація діяльності прикордонною службою органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, здійснюється тільки у межах прикордонної смуги або контрольованих прикордонних районах. Необхідно зауважити, що дія згаданої постанови Кабінету Міністрів України від 18 січня 1999 р. № 48 втрачає чинність у разі введення воєнного та надзвичайного стану [74].

Враховуючи останні зміни які відбулись в геополітичному житті України в першій половині 2014 року, та прийняттям Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 року, в статті 2 Закону України «Про Державну прикордонну службу України», законодавець змінив одну із функцій Державної прикордонної служби України наступним чином «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» [240,

п. 4, 5 р. II]. Також п. 3 ст. 2 Закону України «Про державний кордон України» закріплює, що координація діяльності військових формувань і правоохоронних органів держави із захисту державного кордону здійснюється Державною прикордонною службою України [23].

Отже, що стосується координації взаємодії у сфері охорони державного кордону у мирний час ці питання є урегульованими чинними нормативно-правовими актами, а відносно координації військових формувань і правоохоронних органів у разі захисту державного кордону правових актів у відкритому доступі не має. Можливо це пов'язано із підміною в Законі України «Про державний кордон України» понять «охорона» та «захист» державного кордону, що аргументовано нами в підрозділі 1.2., або ця інформація знаходиться в обмеженому доступі згідно статті 1.1.4. Зводу відомостей, що становлять державну таємницю (Відомості про організацію або здійснення взаємодії військ (сил), у цілому щодо: об'єднаного оперативного командування, виду, спеціальних військ, оперативного командування, територіального управління, армійського корпусу, повітряного командування, центру морських операцій, центру військ берегової оборони, тактичної групи Збройних сил України; адміністрації, розвідувального органу, регіонального управління, морської охорони Державної прикордонної служби України; Міністерства внутрішніх справ України; внутрішніх військ, територіального командування внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України та ін., зі ступенем секретності – цілком таємно) [241]. Крім цього, повноваження щодо координації та контролю діяльності органів виконавчої влади по відбиттю збройної агресії, організації захисту населення та забезпеченню його життєдіяльності, охороні життя, здоров'я, конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян, підтриманню громадського порядку в умовах воєнного та надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України закріплені згідно п.7 ст. 4 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» за Радою національної безпеки і оборони України. А отже ці питання виходять за межі нашого дослідження.

Адаптація законодавства щодо охорони державного кордону до законодавства Європейського Союзу та удосконалення врегулюван-



ня питань координації у сфері охорони державного кордону, дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму зумовили прийняття Кабінетом Міністрів України Концепції інтегрованого управління кордонами та наказу Адміністрації Державної прикордонної служби України «Порядок дій посадових осіб органів охорони державного кордону Державної прикордонної служби України щодо установа режиму в пунктах пропуску через державний кордон, здійснення контролю за його додержанням, а також організації і забезпечення взаємодії та координації контрольних органів і служб, що здійснюють різні види контролю або беруть участь у забезпеченні режиму в пунктах пропуску через державний кордон» [242].

Однією із проблем, на розв'язання яких спрямована Концепція інтегрованого управління кордонами, є неналежна координація діяльності суб'єктів інтегрованого управління кордонами. Концепція уточнює коло питань, що підлягають координації – діяльність компетентних державних органів із забезпечення безпеки і відкритості державного кордону, із створенням міжвідомчих координаційних центрів у протидії транскордонній і транснаціональній організованій злочинності [119].

Вищевказаний Наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України [242] вперше серед норм прикордонного законодавства дає тлумачення термінам, серед яких є і «взаємодія», і «координація», але тільки що стосується здійснення контрольної діяльності суб'єктів взаємодії в пунктах пропуску через державний кордон. Цей наказ дає таке тлумачення координації – це управлінська функція Державної прикордонної служби України, що об'єднує й систематизує зусилля контрольних органів і служб для забезпечення пропуску через державний кордон осіб, транспортних засобів та вантажів у відповідності до технологічних схем пропуску.

Таким чином, положення законодавчих актів визначають, що координація взаємодії у сфері охорони державного кордону існує з боку ініціатора – Державної прикордонної служби України відносно таких випадків та органів:

1. Координація діяльності у сфері безпеки державного кордону України. Полягає у прогнозуванні, своєчасному виявленні, попередженні та нейтралізації зовнішніх і внутрішніх загроз безпеці прико-

рдонного простору, захисті суверенітету і територіальної цілісності України [243, ч. 1, ст. 8], боротьбі з організованими злочинними угрупованнями, в тому числі міжнародними, які намагаються діяти через державний кордон України, в пунктах пропуску та виключній (морській) економічній зоні України [243, ч. 24, ст. 8]:

- військових формувань;
- відповідних правоохоронних органів.

2. Координація діяльності при здійсненні різних видів контролю та забезпеченні режиму в пунктах пропуску через державний кордон України при перетинанні державного кордону України:

- державних органів, що забезпечують здійснення різних видів контролю при перетинанні державного кордону України громадянами України, іноземними громадянами, особами без громадянства, транспортними засобами і вантажами (Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство культури України, Міністерство доходів і зборів України, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та інші).

3. Координація діяльності по забезпеченню режиму державного кордону і прикордонного режиму:

- державних органів, що уповноважені брати участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму (Міністерство інфраструктури України, Міністерство внутрішніх справ України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування).

Отже, варто зазначити, що координація взаємодії у сфері охорони державного кордону носить внутрішньосистемний характер, має багаторівневу структуру та здійснюється на державному, регіональному і місцевому рівнях.

Координація взаємодії у сфері охорони державного кордону знаходить свій прояв в горизонтальних зв'язках, що виявляється в партнерських відносинах. Суб'єктами координації, здійснюваної в межах дослідження даної взаємодії є: Голова Державної прикордонної служби України, начальники регіональних управлінь, начальники органів охорони державного кордону, начальники відділів прикордонної служби та їхні заступники. Однак для всіх зазначених суб'єктів ко-

ординація не є їхнім головним напрямком діяльності і здійснюється в інтересах вирішення інших завдань у сфері охорони державного кордону.

Координаторами можуть виступати не тільки органи охорони кордону, але і відповідні посадові особи інших взаємодіючих суб'єктів за суміжними зі сферою охорони державного кордону питанням. У той же час координація – характерна не тільки для органів, наділених владними повноваженнями стосовно об'єктів цієї координації, вона носить більше організаційний, ніж владний характер, і тому, у першу чергу, є засобом регулювання відносин у сфері охорони державного кордону між різними органами держави та з місцевим населенням прикордонних регіонів.

Тому, координація досліджуваної взаємодії є узгодження спільної діяльності суб'єктів взаємодії у напрямку забезпечення дотримання прикордонного законодавства, створення і підтримання належного режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України. Тому про Державну прикордонну службу України можна говорити як про основний орган (координатор) у системі взаємодії, без якого неможливе узгодження та вирішення питань, що стосуються охорони державного кордону України. Органи охорони державного кордону в межах установлених законодавством повноважень координують діяльність 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. У зв'язку з цим необхідно зазначити, що Державна прикордонна служба України повинна бути ініціатором вирішення, урегулювання та розв'язання прикордонних питань, оскільки безпосередньо виконує покладені завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні.

Підсумовуючи погляди відносно поняття «координація», вважаємо необхідним визначити її характерні особливості в досліджуваній нами сфері – охороні державних кордонів.

По-перше, координація є самостійним, необхідним організаційно-правовим елементом механізму взаємодії.

По-друге, координація має місце серед суб'єктів, які здійснюють різного роду діяльності і які в свій час є самостійними у виконанні покладених на них державою завдань.

По-третє, являє собою упорядкування та узгодження спільної діяльності, за часом, місцем і формами, та здійснюється з метою забезпечення безпеки України й захисту її політичних, економічних, екологічних, соціальних інтересів на державному кордоні.

По-четверте, гармонійно вирішує завдання організації спільної діяльності, упорядковує дії суб'єктів взаємодії.

По-п'яте, роль координатора (координаційного центру) законодавчо відведено Державній прикордонній службі України.

## V. Контроль за реалізацією рішень, оцінка результатів

Контроль за взаємодією необхідний для визначення відповідності поведінки суб'єктів спільної діяльності правовим нормам, виявлення недоліків взаємодії, формулювання шляхів удосконалення взаємодії. Зміст його визначається, насамперед, станом законності у взаємовідносинах, дотриманням основних форм і вимог взаємодії. Оцінкою результатів взаємодії є показники ефективності спільної діяльності.

Постійне здійснення спільної діяльності та досягнення її мети забезпечується твердим знанням та чітким усвідомленням усіма посадовими особами порядку спільних і самостійних дій та своєчасним обміном інформацією.

Завдання будь-якого суб'єкта взаємодії полягає в тому, щоб за рахунок чіткої організації і безперервної підтримки спільної діяльності досягти найбільшої ефективності виконання поставлених у ході спільної діяльності завдань. Взаємодія повинна організовуватися і підтримуватися всіма органами державного і місцевого управління в інтересах національної безпеки й оборони України, яка організується, насамперед, Головою Державної прикордонної служби України (начальниками регіональних управлінь, начальниками органів охорони кордону), а ігнорування законних вимог представників Державної прикордонної служби України іншими взаємодіючими структурами відносно охорони державного кордону є недопустимим. Сама взаємодія залежить, насамперед, від рівня і форм організації, що повинна будуватися на довірі, співробітництві, взаєморозумінні і взаємодопомозі.

Для забезпечення надійної охорони державного кордону України і досягнення високої результативності в ході організації взаємодії органів охорони кордону з органами виконавчої влади і місцевого самоврядування у сфері охорони державного кордону повинні враховуватися такі її характеристики: системність; надійність; чітке розмежування повноважень; збереження правового статусу взаємодіючих суб'єктів; раціональне використання сил і засобів; чіткість і своєчасність дій зі взаємодії; ефективність спільних дій.

Отже, механізм взаємодії має досить складну структуру елементів, які залежать один від одного і потребують постійного впорядкування, урегулювання та координації. Невід'ємним елементом механізму взаємодії у сфері охорони державного кордону виступає безпосередній процес, що полягає у здійсненні спільної діяльності органів виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Ефективність механізму взаємодії у сфері охорони державного кордону залежить не тільки від ступеня організованості процесу цієї взаємодії, але і від якості і раціональності, спільно здійснюваних заходів, що потребує постійного удосконалення спільних форм і методів діяльності та безумовне їх застосування.

Л. О. Фещенко підкреслює, що говорити про ефективну взаємодію можливо лише в разі наявності спільної мети – передбачуваного корисного результату узгодженої діяльності взаємодіючих суб'єктів, який відповідає їх спільним інтересам і сприяє реалізації потреб кожного із взаємодіючих органів. При цьому мета є бажаним результатом такої спільної діяльності, і її спонукальним мотивом [86, с. 9]. Тому налагодження механізму взаємодії є чинником оптимізації спрямованої спільної діяльності у сфері прикордонної безпеки.

Дослідивши механізм взаємодії у сфері охорони державного кордону, нами було визначено, що механізм правового регулювання, як сукупність адміністративно-правових засобів впливу на взаємодію складається з таких елементів: норми адміністративного права, адміністративно-правові відносини, акти застосування норм адміністративного права. Механізм взаємодії відображаючи практичну складову втілення нормативних приписів у відносини складається з окремих стадій: визначення необхідності та напрямків взаємодії, розроблення та прийняття організаційних рішень, доведення рішень до відома адресатів, організація виконання рішень та реалізація (здійс-

нення) спільних заходів, контроль за реалізацією рішень, оцінка результатів.

Отже, розглянувши механізм взаємодії Державної прикордонної служби України з публічною адміністрацією та громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону, можна визначити, що вперше досліджені елементи механізму такої взаємодії, проаналізовано процесуальні заходи забезпечення функціонування спільної діяльності органів у сфері охорони державного кордону. Важливу роль в цій діяльності відіграє чітке нормативно-правове визначення основних термінів, закріплення стадій взаємодії, урегулювання порядку та способу функціонування зазначеного механізму та уточнення порядку координації взаємодії.

Законодавче врегулювання повноважень суб'єктів, самого механізму взаємодії, цілеспрямованість і ефективна діяльність взаємодіючих органів у сфері охорони кордонів впливає на результативність взаємодії. Тому налагоджений механізм взаємодії органів виконавчої влади, на всіх рівнях та органів місцевого самоврядування прикордонних регіонів, громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону є важливою складовою надійної охорони державного кордону України.

Підбиваючи підсумок розглянутого питання, вважаємо за необхідне продовжити дослідження за напрямком удосконалення існуючої взаємодії у сфері охорони державного кордону органів виконавчої влади і місцевого самоврядування із урахуванням досвіду Європейського Союзу в охороні кордонів у наступному підрозділі.

## Розділ 3

# ОПТИМІЗАЦІЯ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

---

### 3.1. Досвід Європейського Союзу щодо взаємодії у сфері охорони державного кордону

Прагнення України вступити до Європейського Союзу потребує адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу та вимагає від державних органів рішучих кроків щодо досягнення нового якісного відповідного рівня розвитку. Одним із таких напрямків розвитку є система охорони державних кордонів, що потребує приведення принципів, форм і методів охорони державного кордону, процедур прикордонного контролю у відповідність до загальноприйнятих норм Європейського Союзу [244]. Питання, пов'язані з удосконаленням системи охорони державних кордонів, є досить важливими й актуальними, це пов'язано не лише із зовнішніми (міжнародними) факторами, а й внутрішніми. На сьогодні правовий статус Державної прикордонної служби України знаходиться на етапі розвитку та становлення (як правоохоронного органу спеціального призначення у сфері охорони державного кордону), що значною мірою впливає на взаємовідносини з іншими органами, а зміни загроз на державному кордоні вимагають рішучих правових кроків, найбільш оптимальні з яких запроваджені в європейських країнах. Тому, на нашу думку, виникає необхідність дослідження європейського досвіду системи взаємодії органів у сфері охорони державних кордонів та з'ясування сприятливих для безпеки українських кордонів елементів охорони.

Безпека кордонів Європейського Союзу, як і система співробітництва в цій сфері різних органів, у першу чергу правоохоронних, є унікальною за своєю природою. На наш погляд, необхідно з'ясувати, що включає в себе європейська система прикордонної охорони, дослідити особливості діяльності Європейського Союзу в цьому напрямку.

Європейський Союз має два види кордонів: зовнішні кордони та внутрішні. Виходячи із цього, взаємодія в охороні кордонів Євро-

пейського Союзу організується та здійснюється із урахуванням наявності двох видів кордонів. Європейське право в частині співпраці у сфері охорони кордонів охоплює норми і джерела двох правових систем, причому «норми Європейського Союзу мають більшу юридичну силу, ніж норми держав-членів» [245, с. 108]. Якщо принцип пріоритету міжнародного права встановлюють самі держави у своїх конституціях, то в Європейському Союзі цей принцип установлений Європейською Спільнотою, що знайшло відображення в національному законодавстві держав-членів.

Незважаючи на те що свої державні кордони має кожен член співтовариства, за безпеку яких мала б відповідати кожна європейська країна, питання охорони кордонів віднесено до сфери дії комунітарного права Європейського Союзу. Для реалізації спільної зовнішньої та безпекової політики і співпраці в цих сферах правоохоронних органів були сформульовані цілі діяльності всіх інституцій Європейського Союзу, зокрема такі з них, як:

- ствердження своєї рівноцінності на міжнародній арені, особливо втілюючи спільну зовнішню та безпекову політику;
- здійснення й розвиток Європейського Союзу у сфері свободи, безпеки та правосуддя, за яких вільний рух людей забезпечується поєднанням відповідних заходів прикордонного контролю, притулку, імміграції та запобіганням і боротьбою зі злочинами;
- підтримування *acquis communautaire* (франц. – надбання співтовариства) і творення за його допомогою з метою розгляду питання про те, якою мірою форми співробітництва та політики представлені Договором про Європейський Союз (ст. 2) для забезпечення ефективності механізмів і установ Європейського Союзу [246, с. 25–26].

Як бачимо, у Європейському Союзі зосереджується діяльність всіх держав-членів на безпековій політиці, але з обов'язковим дотриманням прав і свобод громадян, з виключенням дискримінації за громадянством (ст. 12 Договору про заснування Європейської Спільноти) [247, с. 38] при проведенні прикордонних процедур. Але при цьому не заперечується, а навпаки передбачається можливість удосконалення механізму, форм і методів спільної діяльності в досягненні належного рівня спільної внутрішньої політики та безпеки.



Так, Кодекс Європейського Союзу про режим перетинання людьми кордонів (Шенгенський кодекс про кордони) визначає, що його положення в рівній частині стосуються «внутрішніх» і «зовнішніх» кордонів Європейського Союзу, торкаються як його власних громадян, так і вихідців із «третіх країн» [248].

Внутрішнє законодавство країн-учасниць Європейського Союзу приймає загальні норми Європейського Союзу, закріплюючи це в Конституціях та інших нормативних актах. Так, наприклад, стаття 25 Основного Закону Федеративної Республіки Німеччини закріплює пріоритет норм міжнародного права над федеративним правом. При цьому норми міжнародного права є складовою частиною національного законодавства [249, с. 51].

Конституція Федеративної Республіки Німеччини закріплює основні засади взаємодії виконавчих органів влади. Стаття 35 («Правова і відомча допомога; допомога в надзвичайних ситуаціях») [249, с. 61] цієї Конституції визначає, що всі відомства Федерації і земель надають один одному правову й відомчу допомогу.

З метою дотримання та відновлення суспільної безпеки або порядку в особливо важливих випадках земля має право вимагати направлення сил і підрозділів Федеральної прикордонної охорони для надання допомоги своїй поліції, якщо поліція без цієї допомоги не впоралась би із завданням або справлялась би зі значними труднощами. Для надання допомоги у випадку стихійного лиха або надзвичайних аварій землі можуть направляти в інші землі поліцейські сили, підрозділи і служби інших адміністрацій, а також підрозділів Федеральної прикордонної охорони і збройних сил [249, с. 61].

Якщо стихійне лихо або катастрофа загрожують територіям декількох земель, Федеральний уряд може у міру необхідності для ефективного їх подолання давати урядам земель вказівки щодо представлення поліцейських сил у розпорядження інших земель, а також застосовувати формування Федеральної прикордонної охорони і збройних сил для підсилення поліції [249, с. 61].

Таким чином, наведені положення Конституції Федеративної Республіки Німеччини чітко закріплюють порядок і підстави співпраці. Взаємна діяльність допускається при наведенні громадської безпеки, порядку, ліквідації стихійного лиха та аварії. Взаємодія в таких на-

прямках опосередковано стосується прикордонної безпеки, лише якщо спільна діяльність буде обумовлена конкретною ситуацією.

Прикордонна охорона через те, що є частиною правоохоронного органу – поліції, застосовується для посилення поліцейських сил і підрозділів самостійно або разом зі службами адміністрацій, а також підрозділів збройних сил.

Питання охорони кордонів та взаємодія у цій сфері державних органів урегульовується на рівні Європейського Союзу, якщо це стосується загальної безпеки і основних принципових положень. Ураховуючи особливості охорони кордонів на різних ділянках, частина повноважень для врегулювання питань локального значення передається країнам-учасникам Європейського Союзу. У зв'язку з цим існує низка двосторонніх угод і домовленостей щодо спільного врегулювання прикордонних питань. Наприклад, між урядами Федеративної Республіки Німеччини та Республіки Польща з метою подальшого поглиблення співпраці уповноважених поліцейських органів охорони кордону та митних органів в боротьбі та попередженні злочинності, захисту від загроз громадської безпеки та порядку на умовах спільного шенгенського простору прийнято Угоду «Про співпрацю поліцейських органів та органів охорони кордону в прикордонних районах» від 12 лютого 2002 року та Угоду «Про доповнення Європейської угоди від 20 квітня 1959 про правову допомогу в проведенні кримінальних справ» від 17 липня 2003 року [250].

Охорона внутрішніх кордонів Європейського Союзу охоплює діяльність прикордонних поліцій суміжних держав, діяльність яких будується на вимогах інституцій (органів) Європейського Союзу та взаємних домовленостях. Так, наприклад Угода між Федеративною Республікою Німеччини та Чеською Республікою «Про співпрацю поліцейських і прикордонних органів у прикордонних областях» [250] визначає перелік органів, які в межах своєї компетенції згідно з цією Угодою виконують свої службові обов'язки в прикордонних областях, а саме:

- у Федеративній Республіці Німеччини:
  - поліцейські органи прикордонних регіонів;
  - органи охорони кордону;
- у Чеській Республіці:
  - поліція прикордонних регіонів;

- адміністрація прикордонних регіонів;
- районні органи дізнання прикордонних регіонів.

Можуть використовувати також службові відносини з карним розшуком земель, залучати митні органи.

Згідно з цією Угодою співпраця поліцейських органів та органів охорони кордону в прикордонних областях розподіляється на загальну й особливу.

Загальна співпраця відомств включає:

- обмін інформацією;
- посилення координації поліцейського застосування;
- поліпшення комунікаційних зв'язків;
- взаємне надання поліцейсько-технічних засобів у разі необхідності;
- заходи у сфері освіти [250, ст. 3].

Причому співпраця щодо боротьби зі злочинністю стосується обміну тільки такої інформації, яка належить до злочинності регіонального значення в прикордонних областях. Обмеження щодо обміну інформацією не діє, якщо справа не терпить зволікань.

Особливими формами співпраці є:

- надання один одному допомоги в прикордонних областях у межах їх компетенції для захисту від загроз громадської безпеки та порядку, а також для запобігання злочинам. Якщо вказані органи не можуть задовольнити звернення, вони направляють звернення до органів, які компетентні в цьому питанні;
- запобігання злочинам у випадку узгодження та врегулювання між національними центральними відомствами країн-учасниць угоди;
- надання інформаційної допомоги у разі звернення окремих посадових осіб [250, ст. 4].

Для співпраці на території країн-учасниць створюються місця спільного несення служби, для обміну інформацією про події, що сталися в прикордонному районі, її аналізу та передачі, що дозволяє краще узгоджувати спільні дії [250, ст. 5].

Для країн членів Європейського Союзу характерне посилення діяльності правоохоронних органів за різним спрямуванням. Так, наприклад, за необхідності діяльність прикордонної поліції може бути посилено поліцією у разі захисту від загроз для громадського порядку та

безпеки, а також для боротьби зі злочинністю [250, ст. 7]. Також прикордонна поліція надає допомогу поліції у разі масових заворушень, проведення масових заходів, наприклад чемпіонатів Європи з футболу.

Що стосується взаємодії в пунктах пропуску, які розташовані на державному кордоні і в аеропортах, то вона зводиться до проведення спільної контрольної діяльності, як правило, прикордонних і митних органів. На внутрішньому кордоні спільно здійснюють візуальне спостереження за транспортними засобами, що перетинають кордон [251, ст. 2], а на зовнішньому кордоні йдеться про посилений контроль осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна, що перетинають кордон Європейського Союзу.

Двосторонніми домовленостями встановлюються умови, за яких посилюється взаємодія, це в першу чергу стосується безпеки Європейського Союзу. Так, спільною угодою між Федеративною Республікою Німеччини і Французькою Республікою визначено, що сторони посилюють співробітництво між своїми митними і поліцейськими органами, у першу чергу, для посилення боротьби зі злочинністю, протиправним в'їздом і проживанням осіб, з махінаціями у фінансових і митних сферах та контрабандою. Для цього сторони вживають заходів для посилення обміну інформацією тих відомостей, які являють інтерес для боротьби зі злочинністю [251, ст. 9].

У 1993 році з прийняттям Договору про Європейський Союз було започатковано три «стовпи» (або ще використовують терміни «опори», «основи», «колонки») його діяльності [252, с. 110]:

Перший «стовп» одна зі складових міждержавних відносин – спільна зовнішня та безпекова політика, що включає: забезпечення захисту спільних цінностей, основоположних інтересів, незалежності та недоторканності Європейського Союзу; зміцнення безпеки; захист миру та зміцнення міжнародної безпеки; сприяння міжнародній співпраці; розвиток демократії та утвердження принципу верховенства права; забезпечення прав людини та громадських свобод [253, с. 112].

Другий «стовп» стосується оборонної сфери і передбачає визначення загальних рис спільної оборонної політики [252, с. 111].

Третій «стовп» утворює співпраця у сфері правосуддя та внутрішніх справ, яка здійснюється з метою забезпечення громадянам усіх держав-членів високого рівня безпеки у рамках забезпечення свобо-

ди і справедливості шляхом розробки спільних дій у сфері охорони правопорядку і правосуддя, боротьби з організованою та неорганізованою злочинністю, зокрема з проявами тероризму, контрабанди, незаконної торгівлі наркотиками і зброєю [253, с. 111].

Виходячи із загального змісту трьох «основ», можна побачити, що взаємодія у сфері охорони кордону охоплює першу і третю основу безпекової політики Європейського Союзу. Прикордонна безпека включена до загальної безпеки Європейського співтовариства, а тому концентрує діяльність усіх правоохоронних та інших органів, діяльність яких пов'язана з кордоном.

Прикордонна безпекова політика Європейського Союзу зосереджена на боротьбу з нелегальною міграцією, тому і взаємодія у сфері охорони кордонів будується на попередженні і усуненні цього явища, що включає в себе 7 заходів:

1. Попередження нелегальної міграції в третіх країнах.

Цей захід передбачає усунення причин, які сприяють нелегальній міграції (збройні конфлікти (Афганістан, Ірак); старі методи економічної політики (Африка, Куба, СНД); корупція). Взаємодія в цьому напрямку здійснюється через інвестиції, створення робочих місць через другу «опору», боротьбу з тиранічними режимами, підтримання демократії в третіх країнах. У межах першої «опори» покращується економічна ситуація в третіх країнах: укладаються економічні договори, здійснюється підтримка або інвестування економіки чи застосовується «прощення боргів». Вживаються заходи з розвитку митних і прикордонних правил. Значну роль у цьому відіграють координаційні процеси в державах, які бажають вступити до Європейського Союзу. Останні роки в Україні організуються різного характеру навчання, тренінги за сприянням представників Європейського Союзу, проводяться «круглі столи», обговорюються спільні проблеми та шляхи їх подолання.

2. Співпраця дипломатичних представництв щодо видачі віз і вирішення міграційних питань. Така взаємодія здійснюється в посольствах щодо видач Шенгенських віз. 1996 року була підписана Угода про співпрацю посольств в межах третьої «опори», в якій закріплено, що такій співпраці сприяє:

- інформаційна візова система, яка включає в себе біометричні дані, відбитки пальців, зразки підробок, зразки різних віз;

- єдине законодавство щодо віз (Кодекс Європейського Союзу про режим перетинання людьми кордонів (Шенгенський кодекс про кордони) від 15 березня 2006 року) [248].

### 3. Заходи, які проводяться на кордоні у пунктах пропуску.

Під час перетинання зовнішніх кордонів (а при необхідності і внутрішніх) всі громадяни підлягають перевірці прикордонною поліцією країн Європейського Союзу. В разі необхідності прикордонні представники мають додаткову можливість упевнитись у достовірності документів і належності їх пред'явникові, за допомогою телефонного зв'язку з посольством. Такі заходи дозволяють зменшити потік нелегальної міграції.

### 4. Представництво Європейського Союзу в аеропортах 3 держав.

В 3 країнах потенційних постачальників нелегальних мігрантів діють радники. Вони надають поради та навчають персонал аеропортів з метою недопущення потрапляння нелегальних мігрантів у літаки, виявлення підробок документів ще під час реєстрації в аеропорту. Надають інформацію відносно правил, які діють у державах Європейського Союзу.

З самими радниками проводять спеціальні курси відносно діючих інструкцій інших держав щодо порядку в'їзду (виїзду) з держави за документами, можливими їх підробками, візовим режимом. Прикордонники Європейського Союзу повинні бути на зв'язку з радниками, обговорювати проблеми зі службами третіх держав.

### 4. Заходи, які частково проводяться за кордоном.

Передбачають взаємодію між прикордонною охороною і авіаперевізником. Перевізник зобов'язаний передати дані на пасажирів прикордонній службі конкретно по кожному рейсу, а також проводити контрольні заходи і доставляти пасажирів у разі відмови їм у в'їзді в країну Європейського Союзу до країни їх від'їзду. Перевізник який доставив нелегального пасажирів до Європейського Союзу, оплачує йому зворотну дорогу.

6. Заходи, які проводяться безпосередньо на кордоні, з метою запобігання незаконному в'їзду, переслідувань нелегальних мігрантів і боротьби з транскордонною злочинністю. Включають у себе два елемента взаємодії:

- під час контролю при перетинами державного кордону – взаємодія здійснюється у разі необхідності при проведенні іденти-

фікації особи, виявлення підробок паспортних документів, з'ясування дійсних даних про осіб, що перетинають кордон, установлення підстав для в'їзду на територію Європейського Союзу та інших даних;

- під час охорони зеленого кордону (ділянки між пунктами пропуску) – проводяться спільні патрулювання, обмін інформацією через консультативні пункти з сусідніми державами.

В Європейському Союзі запроваджено вільне пересування європейських громадян, що означає скасування прикордонного контролю між державами-членами [254]. Очевидним наслідком цього кроку стало розширення співпраці правоохоронних органів по всій Європі, у тому числі і в питаннях прикордонної безпеки та зміцнення безпечної політики на зовнішніх кордонах. У зв'язку з цим прикордонна безпека зазнала еволюції, починаючи зі зміцнення національної системи, що лежить в основі суверенітету кожної держави і оперативного співробітництва на зовнішніх кордонах. Національні межі охоронних систем у даний час доповнюються єдиним комплексом ефективних інструментів для управління потенційними ризиками на зовнішніх кордонах. З метою інтеграції національних систем у сфері забезпечення безпеки кордонів держав-членів відносно всіх можливих видів загроз, як на внутрішніх, так і на зовнішніх кордонах Європейського Союзу та для узгодження спільної діяльності на кордоні було створено Агентство з оперативного управління співробітництвом на зовнішніх кордонах держав-членів Європейського Союзу – FRONTEX [255] (далі – Агентство або FRONTEX), яке надає допомогу в управлінні кордонами та координує спільні дії в пунктах пропуску, це також стосується і країн, які не є членами Європейського Союзу, у разі виникнення надзвичайних подій. Діяльність FRONTEX є одним із ключових елементів стратегії Європейського Союзу в охороні зовнішніх кордонів, який координує та розширює межі безпеки шляхом забезпечення координації діяльності держав-членів щодо оперативного співробітництва [254]. FRONTEX – це спільний орган, що має статус юридичної особи, а також оперативну та бюджетну самостійність. Його завдання полягає в поліпшенні комплексного управління зовнішніми кордонами держав-членів Європейського Союзу щодо сприяння і більш ефективного застосування існуючих заходів, пов'язаних з управлінням зовнішніх кордонів, тобто

сухопутних, морських кордонів держав-членів, аеропортів і морських портів.

Діяльність FRONTEX доповнює Загальноєвропейську модель комплексної безпеки кордонів, до складу якої входять не тільки заходи прикордонного контролю, а також інші важливі елементи. Перший рівень моделі формується електронною обмінною інформацією та співпрацею між державами-членами щодо імміграції та репатріації. Другий рівень представлений прикордонним і митним контролем, включаючи спостереження, прикордонний контроль та аналіз ризиків. Третій рівень охоплює співпрацю з прикордонними, митними та поліцейськими органами в сусідніх країнах. Четвертий рівень представлений співпрацею з третіми країнами, включаючи спільні заходи [254].

Координація прикордонного співробітництва вздовж зовнішніх кордонів держав-членів Європейського Союзу, а також уздовж зовнішніх Шенгенських кордонів є складним механізмом, який включає п'ять секторів: три сектори, займаються оперативним співробітництвом на повітряних, сухопутних і морських кордонах, один сектор відповідальний за надання допомоги державам-членам в організації операцій щодо повернення біженців та другий сектор, який займається загальним управлінням ресурсами [256].

Проведення Агентством спільних заходів (операцій) в межах кордонів Європейського Союзу обумовлені певними підставами:

- по-перше, на підставі фактів, виявлених під час аналізу ризику, FRONTEX пропонує проведення спільної операції;
- по-друге, за пропозицією держав-членів організується проведення спільних експериментальних проектів;
- по-третє, у разі звернення по допомогу державою-членом, при виникненні конкретної ситуації.

Причому у двох останніх випадках FRONTEX після обговорення ситуації з владою зацікавленої держави оцінює необхідність своєї участі, визначає ступінь ризику і складає оперативний план, який остаточно затверджується всіма державами-учасниками взаємодії.

Однак участь FRONTEX у спільних заходах (операціях) є обмеженою і зводиться до надання допомоги. Наприклад, допомога державам-членам в організації спільних операцій щодо повернення біженців [257].



Ще одним важливим питанням в діяльності FRONTEX є надання допомоги державам-членам у підготовці національних прикордонників, у тому числі створенні спільних стандартів професійної підготовки. FRONTEX сприяє підвищенню професійного рівня прикордонників держав-членів, чим покращує функціонування комплексної системи прикордонної безпеки [257]. Під керівництвом FRONTEX здійснюється розробка навчальних програм, пілотних проектів і спеціальна підготовка прикордонників [258].

У своїй діяльності FRONTEX тісно взаємодіє з іншими спільнотами та партнерами по Європейському Союзу, що беруть участь у розвитку безпеки зовнішніх кордонів, такими як Європол, Митне співтовариство та Співтовариство в галузі фітосанітарного та ветеринарного контролю для сприяння загальній безпеці [257]. Також FRONTEX активно розвиває співпрацю з іншими правоохоронними органами, діяльність яких пов'язана з кордоном і внутрішньою безпекою на рівні Європейського Союзу.

Поряд з координацією співпраці держав-членів Європейського Союзу FRONTEX співпрацює з третіми країнами відповідно до загальних керівних принципів Європейського Союзу. Зосередження на третіх країнах, які розділяють спільні цілі з Європейським Союзом з точки зору забезпечення безпеки кордонів, така співпраця орієнтована на постійне партнерство. Це поступовий процес, у якому таке партнерство розвивається в ході робочих зустрічей, обговоренні спільних проблем, укладенні міжнародних угод та реалізації їх у практичних заходах між FRONTEX і третьою країною партнером [257].

Спільні заходи з третіми країнами передбачають різні види оперативного співробітництва, зокрема обмін інформацією та досвідом. Крім цього за погодженням з третьою країною до неї направляються прикордонні співробітники, які проводять навчання, консультації, тренінги з питань прикордонного контролю і прикордонної служби. Окрім цього, FRONTEX може запропонувати третій країні взяти участь у спільних заходах.

Однак основною метою Агентства є пошук системного рішення в галузі управління кордонами, а саме створення механізмів, які б розширювали співробітництво з державами-членами і тим самим зменшували необхідність застосування спеціальних заходів.

7. Заходи, які застосовуються в разі виявлення нелегальних мігрантів на території Європейського Союзу. У такому випадку організується відправлення цих осіб з території Європейського Союзу. Після підготовки всіх необхідних документів людина в супроводі двох осіб повертається в свою державу. Основний напрямок роботи Європейського Союзу – створення умови для добровільного повернення, оскільки в разі примусового видворення є низка труднощів, пов'язаних з відсутністю документів, що посвідчують особу і визначають її громадянство, із процесом повернення особи до своєї країни.

Розглянувши 7 заходів, спрямованих на боротьбу з нелегальною міграцією і підтримання безпеки в межах зовнішніх кордонів Європейського Союзу, необхідно зазначити, що частина заходів з прикордонної безпеки починаються за межами Європейського Союзу в країнах потенційних постачальників нелегальних мігрантів, чим виключається одна із основних причин цього явища. У подальшому це зменшує кількість нелегалів, які потрапляють до кордонів Європейського Союзу, що значно спрощує роботу прикордонників. Наявність такої кількості заходів створює серйозний бар'єр для нелегальних мігрантів, чим підвищує якість охорони кордонів і зменшує потік «небажаних» для країн-членів Європейського Союзу осіб. Відповідно і робота прикордонних та інших відповідальних у цьому напрямку органів держав-членів Європейського Союзу вимагає тісної співпраці, для забезпечення дієвого механізму, створеного з метою підтримання високого рівня внутрішньої та зовнішньої безпекової політики.

Виходячи із того, що охорона кордонів Європейського Союзу здійснюється за зовнішнім і внутрішнім критерієм, взаємодія в цій сфері має такі особливості:

- по-перше, на охорону зовнішніх кордонів спрямовані основні зусилля і засоби взаємодіючих органів, а пересування громадян Європейського Союзу, іноземних громадян і транспортних засобів у межах внутрішніх кордонів не підлягає суворому контролю;
- по-друге, основні правові положення та підстави взаємодії визначаються законодавством Європейського Союзу і відтворюються в національному законодавстві країн учасників;
- по-третє, для узгодження діяльності у сфері охорони кордонів функціонує Агентство, яке надає допомогу в управлінні кор-

донами та координує спільні дії в пунктах пропуску в країнах Європейського Союзу і в третіх державах, які не його учасниками, у разі виникнення надзвичайних подій;

- по-четверте, взаємодія в прикордонній сфері будується відповідно до семи існуючих заходів попередження нелегальної міграції;
- по-п'яте, суміжні держави Європейського Союзу двосторонніми угодами врегульовують між собою взаємодію з прикордонних, митних та інших пов'язаних питань;
- по-шосте, за умови виникнення загроз двосторонніми спільними рішеннями держав-членів Європейського Союзу вживаються заходи щодо посилення спільної діяльності відповідних органів та можливе введення контролю на внутрішніх кордонах;
- по-сьоме, охорону кордонів здійснює прикордонна поліція, яка структурно входить у правоохоронний орган – поліцію, це дозволяє спрощувати вирішення питання, пов'язаних з переслідуванням нелегальних мігрантів по всій території Європейського Союзу.

У межах однієї держави питання взаємодії вирішуються в правових межах діяльності конкретних взаємодіючих суб'єктів, шляхом закріплення основних засад взаємодії в конституціях союзних держав та прийняття двосторонніх або багатосторонніх угод (договорів) між взаємодіючими органами.

В основу взаємодії у сфері охорони кордонів Європейського Союзу покладено те, що цю діяльність здійснює прикордонна поліція, яка структурно входить до поліції держав, що полегшує вирішення питань, пов'язаних із боротьбою зі злочинністю, переслідуванням злочинців, проведенням спільних (у межах поліцейського органу) профілактичних і безпекових заходів не лише у сфері охорони державних кордонів, а й у внутрішній та зовнішній безпековій політиці кожної держави-учасниці Європейського Союзу. Ураховуючи цей аспект, вважаємо за доцільне наблизити правовий статус органу охорони державного кордону України до правоохоронного органу європейського зразка поліцейського типу для покращення взаємодії в системі правоохоронних органів, а також з метою забезпечення проведення безпекової прикордонної політики згідно з європейськими стандартами.

### **3.2. Удосконалення нормативно-правового забезпечення взаємодії у сфері охорони державного кордону України**

Динамічні зміни в державно-правовому житті, постійне реформування органів виконавчої влади, невизначеність концепції реформування правоохоронних органів, впровадження європейських підходів до управління кордонами, обумовлюють створення чітко функціонуючої системи координації та співпраці між різними органами, що здійснюють функції на державному кордоні та приведення правових норм, що врегульовують спільні дії органів публічної адміністрації у сфері охорони державного кордону України до реалій і вимог сьогодення.

Актуальність та важливість даного питання підвищується реалізацією Концепції розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року, схваленої Указом Президента України від 19 червня 2006 року та Концепцією інтегрованого управління кордонами від 27 жовтня 2010 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України, які спрямовані на створення сучасної прикордонної служби європейського типу. Одним із очікуваних результатів реалізації положень Концепції розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року є вдосконалення співробітництва з правоохоронними органами, іншими державними органами та органами місцевого самоврядування. Незабезпеченість чіткої взаємодії та скоординованості діяльності центральних і місцевих органів державної виконавчої влади негативно впливає на процеси розбудови державного кордону.

Тільки в разі охоплення всіх основних аспектів взаємодії правовим регулюванням вона набуває ефективності. Послідовні налагоджені дії суб'єктів взаємодії відповідно до їх повноважень у сфері охорони державного кордону сприяють досягненню державою належного рівня національної безпеки, забезпечення територіальної цілісності держави. Тому комплексно проаналізовані у попередніх підрозділах нормативно-правові акти, повноваження суб'єктів і механізм взаємодії показали, що існують недоліки, які необхідно усунути для забезпечення ефективної спільної діяльності та досягнення мети взаємодії. А за результатами опитування, виявлено, що 55 % респондентів назвали покращення стану законодавства, як шлях удосконалення взаємодії у сфері охорони державного кордону.

Нормативна база, яка регламентує взаємодію у сфері охорони державного кордону охоплює не тільки норми законів України, указів Президента України, актів Кабінету Міністрів, а також відомчі і міжвідомчі актів, що приводить до дублювання, протиріч, негативного впливу на стан спільної діяльності взаємодіючих суб'єктів. І. Шевчук зауважує, що дублювання призводить до їх знецінення та надмірного збільшення обсягу закону [259, с. 39]

Петров В. І. підкреслює, що результативність діяльності прикордонних органів з органами внутрішніх справ безпосередньо залежить від досконалості норми права та механізму їх застосування [229, с. 73].

С. А. Комаров наголошує на тому, що розвиток держави і права в сучасних умовах здійснюється за основними напрямками:

- по-перше, удосконалення законодавства, приведення юридичних норм у відповідності до нового рівня, досягнутого нашим суспільством;
- по-друге, підвищення ефективності дії вже існуючих норм права, що зумовлює безперервну роботу з удосконалення правової надбудови суспільства з урахуванням основних тенденцій розвитку держави [220, с. 378].

Ураховуючи характер спільної діяльності взаємодіючих органів публічної адміністрації, їх місце та роль у зміцненні безпеки і цілісності державних рубежів, створення надійної системи охорони державного кордону, необхідно конкретизувати напрямки удосконалення правового регулювання:

- Покращення змісту, структури і загалом системи правових норм, що регламентують взаємодію.
- Ефективний механізм управління, координації взаємодії, а також підтримка та сприяння у складних ситуаціях суб'єктам взаємодії.
- Упорядкування повноважень суб'єктів взаємодії для створення чіткого налагодженого її механізму, а також установлення можливості притягнення до відповідальності посадових осіб, що порушують або не виконують зобов'язання.
- Підвищення ефективності взаємодії органів публічної адміністрації і місцевого населення контрольованих прикордонних районів у сфері охорони державного кордону України.

Загалом удосконалення являє собою зміни спрямовані на покращення будь-яких суспільних відносин. Удосконалення правового забезпечення взаємодії органів публічної адміністрації і місцевого населення контрольованих прикордонних районів є напрямком підвищення ефективності охорони державного кордону.

В. Т. Білоусов, говорячи про удосконалення системи координації управління, підкреслює, що вона повинна стати органічною єдністю управлінського механізму та організаційної структури управління правоохоронними органами [239, с. 22].

В. В. Лазарев визначає, що на якість правомірної поведінки негативно впливає розходження в потребах, інтересах, настановах, переконаннях і знання адресатів права, а позитивні характеристики в свою чергу підвищуються у міру удосконалення законодавства, усунення прогалин в праві і розвиток уповноважуючих норм [226, с. 306].

Не можна не погодитись з твердженням М. І. Матузова про те, що «навіть саме досконале законодавство містить прогалини, недоліки» [179, с. 338]. Термін «прогалина» має два значення. У прямому сенсі визначається як пусте, незаповнене місце, пропуск (наприклад, у друкованому тексті), а в переносному – як упущення, недолік. При цьому упущення характеризується як невиконання необхідного, недогляд, помилка при необережності, а недолік – як недосконалість, недолік або неповна кількість чого-небудь [226, с. 210]. Але в праві цей термін використовується лише в переносному значенні, як неурегульованість тих чи інших відносин. Наявність прогалин у праві свідчить про відсутність необхідних юридичних норм відносно певних обставин, що знаходяться в межах правового регулювання [218, с. 430].

Прогалини в праві виникають, можуть утворюватись, з трьох причин: 1) через те, що законодавець не зміг охопити формулюваннями нормативно-правового акта всіх життєвих ситуацій, які потребують правового регулювання; 2) у результаті недоліків юридичної техніки; 3) унаслідок постійного розвитку суспільних відносин [179, с. 464].

Відносно недосконалості нормативно-правових актів можливе застосування терміна «юридична колізія», під якою М. І. Матузов пропонує розуміти «розходження або протиріччя між окремими нормативно-правовими актами, які врегульовують одні і ті ж самі суміжні

суспільні відносини, а також протиріччя, що виникають у процесі правозастосування і здійснення компетентними органами і посадовими особами своїх повноважень» [179, с. 465].

Попередні дослідження свідчать про наявність розгалуженої системи правових актів, що визначають підстави та врегульовують взаємодію між органами публічної адміністрації у сфері охорони державного кордону, яким характерне як наявність прогалин такій колізій. Ці нормативно-правові акти прийняті у різний час і різними органами влади.

Удосконалення взаємодії у сфері охорони державного кордону потребує конкретних законодавчих рішень, тому що суперечності й упущення в законодавстві перешкоджають повноцінному функціонуванню державних і місцевих органів, у тому числі і у сфері охорони державних кордонів.

Для усунення існуючих недоліків, неточностей і суперечностей у праві використовується аналогія закону, аналогія права і правотворча діяльність. На нашу думку, перші два способи не мають підґрунтя в досліджуваній діяльності, оскільки у сфері охорони державного кордону необхідне як чітке регламентування діяльності і взаємодії, так і точне застосування. Тому нам уявляється можливим виправлення «колізій» та «прогалин» шляхом правотворчої діяльності.

Дослідивши нормативно-правове забезпечення взаємодії у сфері охорони державного кордону, спробуємо визначити перспективи підвищення ефективності спільної діяльності суб'єктів взаємодії.

Для чіткого окреслення питань сфери, що відноситься до охорони державного кордону, важливо уточнити зміст понять «охорона державного кордону». Тому пропонуємо внести зміни до пункту 4 статті 2 Закону України «Про державний кордон України» та викласти її у такій редакції *«охорона державного кордону це діяльність уповноважених органів публічної адміністрації, громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону із забезпечення недоторканості державного кордону, встановленого режиму державного кордону й прикордонного режиму»*.

Адміністрація Держприкордонслужби та його структурні підрозділи в межах установлених законодавством повноважень здійснюють координацію діяльності відповідно центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що ви-

значено Постановою Кабінету Міністрів України від 18 січня 1999 р. № 48 «Про затвердження Порядку здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні» від 18 січня 1999 року «Про затвердження Порядку здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні». Відповідно, за організацію координацію взаємодії в цій сфері відповідає Державна прикордонна служба, а закріплює це лише підзаконний акт, згадана вище постанові Кабінету Міністрів України від 18 січня 1999 р. № 48. Тому, виникає необхідність закріплення положення про обов'язок забезпечення взаємодії Державною прикордонною службою України органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в сфері охорони кордону на законодавчому рівні в Законі України «Про Державну прикордонну службу України», а саме в статті 19 «Обов'язки Державної прикордонної служби України». Пропонуємо статтю 19 згаданого вище закону доповнити пунктом 30 такого змісту:

*«організація і забезпечення координації діяльності органів виконавчої влади і місцевого самоврядування у сфері охорони державного кордону».*

Стаття 22 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» («Сприяння органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій і громадян виконанню завдань Державною прикордонною службою України») визначає, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, їх службові і посадові особи в межах своїх повноважень сприяють Державній прикордонній службі України в охороні державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні.

В українських словниках можна знайти таке тлумачення терміна «сприяти»: позитивно впливати на що-небудь; створювати відповідні умови для здійснення, виконання і т. ін. чого-небудь; подавати допомогу в чому-небудь; бути причиною або наслідком виникнення, існування і т. ін. чого-небудь; створювати викликати бажання виконувати яку-небудь дію; потурати кому-небудь [260].

Термін «сприяти» у російських словниках має таке значення:



- по-перше, надавати допомогу, допомагати; бути засобом чого-небудь, робити можливим що-небудь [261];
- по-друге, надавати допомогу, сприяти; бути причиною, допомагати виникненню, розвитку чого-небудь [262];
- по-третє, указується ідентичність термінів сприяти і допомагати. Останній він визначає як «пособляти, допомагати, сприяти; співпрацювати, сприяти, йти на зустріч чомусь, давати можливість, надавати допомогу, підтримувати, виручати, виводити з ускладнень; подавати руку допомоги; надавати допомогу»; «могти, бути в силах, у стані, мати можливість, сприяти» [263].

Термін «сприяння» є синонімом слова «допомога». А допомога означає підтримка. Термін «допомога» не має категоричного зобов'язання здійснення дій щодо сприяння і в контексті вказаної статті. «Сприяти», «допомагати» передбачають таку умову, як можливість і бажання її здійснення, надання. Це означає, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, їх службові і посадові особи можуть надати або не надати допомогу, з суб'єктивних і об'єктивних причин, що вказує на її необов'язковість.

Тому необхідно доповнити дану норму і підсилити значення в ній «сприяють» в більш категоричній формі «зобов'язані сприяти», що надасть можливість посадовим особам Державної прикордонної служби України вимагати необхідної допомоги під час охорони державного кордону в можливих межах їх повноважень.

Відповідно до результатів анкетування, проведеного нами, на питання «Хто на Вашу думку, несе персональну відповідальність за організацію і підтримання взаємодії?» 120 осіб (42 %) відповіли – «командири підрозділів Державної прикордонної служби України»; 66 осіб (23 %) – «керівники органів виконавчої влади»; 69 осіб (24 %) – «керівники органів місцевого самоврядування»; 26 осіб (9 %) надали свою відповідь, 5 осіб (2 %) не відповіли на питання.

Ефективність діяльності органів державної влади, дотримання їх посадовими і службовими особами законодавства забезпечується контролем та існування загрози настання або застосування відповідальності. Її поняття, зміст та обсяг «залишаються одним з найбільш суперечливих питань української адміністративно-правової науки» [264, с. 288].

В. К. Колпаков підкреслює, що не кожне порушення правил, встановлених адміністративно-правовою нормою, спричиняє адміні-

стративну відповідальність [264, с. 292]. Н. Т. Гергелюк, зазначає, що у законодавстві чітко не прописані умови та підстави настання адміністративної відповідальності для органів виконавчої влади в разі неналежного здійснення повноважень [265, с. 35].

Зокрема, взаємодія у сфері охорони державного кордону знайшла вдображення у регулюючі норми, але залишається не підкріпленою засобами відповідальності у відповідних санкціях. Дослідувна нами сфера, врегульовується підзаконними нормативно-правовими актами: Концепцією інтегрованого управління кордонами, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27. 10. 10 р. № 2031-р, постановою Кабінету Міністрів України від 18 січня 1999 р. № 48 «Про затвердження Порядку здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні» і спільними наказами, інструкціями прийнятими взаємодіючими суб'єктами (відомчими органами спільно з Державною прикордонною службою України). Такі відомчі нормативно-правові акти врегульовують різні аспекти спільної діяльності в сфері охорони державного кордону, але упускають такий важливий елемент як відповідальність сторін у разі не виконання зобов'язань передбачених керівними документами. В ході практичної реалізації спільної діяльності на державному кордоні зустрічаються випадки невиконання спільних дій передбачених інструкціями, наказами, а відсутність централізованого управління взаємодії у сфері охорони державного кордону (на міжвідомчому рівні) та відсутність чіткої санкції сприяють невиконню міжвідомчих правил взаємодії.

Отже, вважаємо необхідним, доповнити статтю 27–1. «Взаємодія в охороні державного кордону» Закону України «Про державний кордон України» нормою про умови настання відповідальності, та додати частину 3, виклавши її у такій редакції: *«Невиконання законних вимог представників Державної прикордонної служби України, щодо взаємодії посадовими особами взаємодіючих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування – тягне за собою настання дисциплінарної відповідальності згідно чинного законодавства»*.

Прийнятий 13 березня 2014 року Закон України «Про Національну гвардію України» уповноважує дане військове формування з правоохоронними функціями, забезпечувати державну безпеку і захист

державного кордону, припиняти терористичної діяльність, діяльність незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій, у взаємодії з правоохоронними органами [266]. При цьому не уточнюється з якими саме правоохоронними органами. Але, нами вже було з'ясовано, що завдання, із забезпечення недоторканності державного кордону та координація діяльності військових формувань та відповідних правоохоронних органів в цьому напрямку забезпечує Державна прикордонна служба України. Зважаючи на нещодавно утворену Національну гвардію України, уточнюючі норми щодо порядку взаємодії залишилися поза увагою правотворців, але умови в яких сьогодні опинилась Україна – безпосередньої загрози територіальної цілісності вимагають негайного врегулювання. З метою уточнення та розмежування повноважень Національної гвардії України у сфері забезпечення режиму державного кордону, пропонуємо, внести зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 18 січня 1999 р. № 48 «Про затвердження Порядку здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні», доповнити норму пункт 3 абзацем 13 у такій редакції: *«Національна гвардія України – здійснення заходів, пов'язаних з припиненням збройних конфліктів та інших провокацій на державному кордоні, а також заходів щодо недопущення масового переходу державного кордону з території суміжних держав»* Крім цього, Міністерству внутрішніх справ України необхідно затвердити інструкцію про порядок взаємодії між Державною прикордонною службою України та Національної гвардії України з питань забезпечення безпеки і захисту державного кордону.

Серед державних органів, які згадані в постанові Кабінету Міністрів України від 18 січня 1999 р. № 48 «Про затвердження Порядку здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні», як такі що беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон, не зазначено такий орган як Державна служба України з надзвичайних ситуацій. Постійно та безпосередньо ця Служба не виконує функції щодо забезпечення режимів

державного кордону, але її діяльність пов'язана із цим. Зокрема спільна Інструкція про порядок взаємодії Міністерства надзвичайних ситуацій України та Адміністрації Державної прикордонної служби України щодо запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру, врегульовує виконання спільних завдань з реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру та ліквідації їх наслідків, у межах прикордонної смуги, контрольованих прикордонних районів, внутрішніх вод України, на базах, складах, об'єктах Державної прикордонної служби України та навколо них [132, п. 1.2.], що визначає наявність у Державної служби України з надзвичайних ситуацій повноважень, реалізація яких пов'язана зі сферою охорони державних кордонів. Тому пропонуємо пункт 3 доповнити абзацем 14 постанови Кабінету Міністрів України від 18 січня 1999 р. № 48 «Про затвердження Порядку здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні», у такій редакції: *«Державна служба України з надзвичайних ситуацій – вживає заходи по реагуванню на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру, ліквідації їх наслідків у межах прикордонної смуги, контрольованих прикордонних районах та на об'єктах відповідальності Державної прикордонної служби України».*

Досліджені звітні, аналітичні та статистичні дані результатів діяльності суб'єктів-учасників взаємодії показали, що кожен із органів вказує на проведені спільні заходи, але при цьому результати щодо виявлення порушень відповідних правил зараховуються як показники діяльності кожного окремого органу [267, 268]. Тобто, мають подвійний або потрійний характер (в залежності від кількості суб'єктів взаємодії у кожному конкретному випадку).

Взаємодія у сфері охорони державного кордону, як було вже з'ясовано у попередніх розділах, охоплює діяльність багатьох різних відомчих, місцевих органів влади, їх структурних підрозділів і органів місцевого самоврядування, у зв'язку з цим виникає необхідність підвищення ефективності скоординованості їхньої спільної діяльності. Одним із реальних чинників ефективного виконання правових норм, що врегульовують взаємодію є реальність застосування відповідальності, за їх невиконання або порушення виконання. На

нашу думку, це питання на сьогодні є відкритим і суперечливим. Норми, що закріплюють правила взаємодії (переважна більшість із них прийняті на міжвідомчому рівні) між окремими суб'єктами, не передбачають взагалі встановлення санкцій за їх недотримання, що не спричиняє обов'язковості виконання правил безпосередніми виконавцями. Відносини пов'язані із координацією не передбачають втручання у внутрішню повсякденну діяльність інших органів влади.

Враховуючи недоліки нормативно-правового забезпечення і практичної реалізації взаємодії у сфері охорони державного кордону України та позитивний досвід Європейського Союзу, діяльність FRONTEX, вважаємо необхідним створити при Кабінеті Міністрів України Координаційний центр з питань взаємодії у прикордонній сфері, який буде узгоджувати діяльність органів публічної адміністрації, аналізувати, ініціювати та контролювати їх спільні дії у сфері взаємодії. Координаційний центр з питань взаємодії у прикордонній сфері необхідний для врегулювання міжвідомчих і місцевих питань прикордонного співробітництва. Його діяльність буде ефективною за умови, постійного функціонування та комплектування із досвідчених представників взаємодіючих суб'єктів у сфері охорони державного кордону.

Координаційний центр з питань взаємодії у прикордонній сфері може здійснювати діяльність в таких напрямках взаємодії:

- підготовка пропозицій щодо внесення законодавчих змін з питань удосконалення взаємодії, визначення правового статусу прикордонних регіонів, органів місцевого самоврядування з урахуванням проведення адміністративної реформи;
- внесення до Кабінету Міністрів України пропозицій щодо удосконалення нормативного врегулювання спільно вирішуваних завдань суб'єктами взаємодії: з використання сучасних міжвідомчих можливостей щодо протидії транскордонній злочинності, зокрема тероризму, нелегальній міграції, контрабандній діяльності, розповсюдженню наркотичних речовин та зброї масового знищення;
- вирішення та узгодження всіх питань, що виникають у процесі спільної діяльності, забезпечення обміну даними;
- постійне удосконалення механізму, форм і методів взаємодії з метою досягнення її найбільшої ефективності;

- підготовка програм подальшого розвитку прикордонної співпраці;
- аналітична та статистична діяльність щодо реалізованих заходів взаємодії, перспективи їх подальшого вдосконалення;
- надання інформації Уряду про стан прикордонного співробітництва з необхідними пропозиціями щодо його покращення;
- контроль спільної діяльності суб'єктів взаємодії, виявлення недоліків, формулювання рекомендацій по їх недопущенню та усуненню;
- розглядати питання про притягнення до відповідальності посадових осіб, що не забезпечують виконання норм, які регулюють взаємодію у сфері охорони державного кордону.

Отже, створення Координаційний центр з питань взаємодії у прикордонній сфері надасть змогу, у разі використання можливого потенціалу, зацікавленості й ініціативи всіх її членів, забезпечувати раціональне використання можливих сил та засобів взаємодіючих органів, повноцінно реалізовувати свої повноваження в прикордонній смузі і контрольованих прикордонних районах, виконувати завдання загальнодержавного значення, що виходять за межі повноважень одного органу, забезпечити скоординованість і злагодженість їх дій і завдяки цьому ефективно протидіяти прикордонній та транскордонній протиправній діяльності.

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [164], діяльність Адміністрації Державної прикордонної служби України спрямовується і координується через Міністерство внутрішніх справ України, а не безпосередньо Кабінетом Міністрів України згідно з редакцією Указу Президента України «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року [269]. Що це означає в здійсненні прикордонної політики і як це вплине на реалізацію Концепції інтегрованого управління кордонами? Що буде далі з прикордонним відомством: часткове чи повне підпорядкування прикордонників Міністерству внутрішніх справ України, чи йдеться про співробітництво двох правоохоронних органів? Який вплив буде на здійснення прикордонних та правоохоронних функцій відомством? Може йдеться про розподіл фінансування на видатки у сфері управління кордонами через Мініс-

терство внутрішніх справ України? І яким чином це вплине на вже діючу систему інтегрованого управління кордонами? Можливо координування діяльності прикордонної служби через Міністерство внутрішніх справ України готують включення прикордонного відомства (перетворення його у поліцейську складову) до структури Міністерства внутрішніх справ України з огляду на досвід Європейського Союзу? Отже, виникає багато запитань у зв'язку з такими змінами.

Уже не перший рік науковці та політики обговорюють питання щодо реформування правоохоронних органів, у тому числі і про діяльність прикордонного відомства окремо чи у складі Міністерства внутрішніх справ України. З цього приводу існують протилежні точки зору.

При реформуванні правоохоронних органів Міністерство внутрішніх справ України пропонує передати функції прикордонного органу до його відання [270]. Керівництво Державної прикордонної служби України в принципі не заперечує таке об'єднання, але наголошує, що зараз питання про об'єднання не стоїть [271]. І визначає, що цьому має передувати законодавче та нормативне врегулювання політичної та організаційної діяльності Міністерства внутрішніх справ України зі здійснення державного управління низкою окремих сфер, галузей внутрішньої політики держави [272, с. 39].

У деяких джерелах ідеться про єдине фінансування після перекладення функцій прикордонників до єдиного поліцейського органу (з посиленням на досвід країн Європейського Союзу) [273]. Хоча необхідно зазначити, що в сусідній Польщі прикордонне відомство підпорядковане Міністерству внутрішніх справ України, але діє як окреме відомство зі своїм бюджетом [274].

Г. К. Крючков вважає недоцільним включати до системи Міністерства внутрішніх справ України Державну прикордонну службу України, підкреслює при цьому, що «за всіх недоліків, які є в її діяльності, система загалом виконує покладені на неї Конституцією завдання». С. І. Пирожков також підтримує цю позицію і наголошує, що «Прикордонна служба сьогодні працює. А якщо ми її об'єднаємо, то ще невідомо, як вона працюватиме» [272, с. 74].

Серед прихильників ідеї спрямування та координації діяльності прикордонної служби через Міністерство внутрішніх справ України є О. І. Бондаренко [272, с. 31], Б. М. Марченко [6, с. 47] та інші.

В. Шакун, розглядаючи питання реформування Міністерства внутрішніх справ України, визначає що міністерству повинні перейти функції Державної прикордонної служби України, але у самій структурі Міністерства внутрішніх справ України окремої прикордонної структури не називає [275]. В Європейському Союзі, досвід за основу якого взяла Україна, прикордонні функції реалізує прикордонна поліція у складі Міністерства внутрішніх справ. Зокрема в Польщі Прикордонна варта діє у складі Міністерства внутрішніх справ і адміністрації, у Румунії Прикордонна поліція підпорядкована Міністерству адміністрації та внутрішніх справ. [274, с. 29, 35]. І такі прикордонні структури в країнах Шенгенської зони самостійно виконують завдання з охорони кордонів, забезпечують пропуск осіб, що прямують як через зовнішні, так і внутрішні кордони, і ефективно протидіють нелегальній міграції та іншим загрозам.

Отже, на сьогоднішньому етапі реформування правоохоронних органів (які відповідають за прикордонну безпеку) немає єдиного погляду, концепції системно-структурного реформування правоохоронної системи, а відповідне законодавство не розроблене і не введено у дію [276]. Що ж стосується реформування діяльності системи органів Міністерства внутрішніх справ України, то воно аналогічно має проблемні питання і потребує систематизації, аналізу задля отримання належного теоретичного й практичного розвитку [277]. Через це немає чітко обґрунтованих позицій з приводу того, яким чином і в якій формі повинна спрямовуватись і координуватись діяльність Державної прикордонної служби України через Міністерство внутрішніх справ України. Лише існують пропозиції щодо залишення функцій охорони кордону за Державною прикордонною службою України або передачу їх Міністерству внутрішніх справ України після реформування. Але якщо говорити про інтеграційні процеси в Україні, то прикордонне відомство зробило вже серйозні рішучі кроки з наближення прикордонної безпеки до вимог Європейського Союзу.

На нашу думку, необхідно врахувати таке: по-перше, План заходів щодо реалізації Концепції інтегрованого управління кордонами, основні координаційні повноваження у забезпеченні управління інтегрованою системою охорони кордону покладено на Адміністрацію



Державної прикордонної служби України [121]; по-друге, спільний міжвідомчий наказ «Про порядок обміну даними між суб'єктами інтегрованого управління кордонами» визначає, що Координатором аналітичного центру (який забезпечує обмін даними на міжвідомчому рівні) є Департамент охорони державного кордону Адміністрації Державної прикордонної служби України [123].

Взагалі мова йде про інтегроване управління, підкреслимо саме – кордонами, а не внутрішніми справами держави [278, с. 80]. Не можна заперечувати досвід охоронців кордону, історично напрацьовані основні форми та методи в забезпеченні безпеки державного кордону, характерні для України. Хоча вони переважно і залишились від Прикордонних військ України, але керівництво Державної прикордонної служби України активно та позитивно впроваджує новітні західноєвропейські управлінські методики у створення міцного бар'єра нелегальній діяльності на кордоні. Тому, не треба поспішати з висновками про об'єднання Державної прикордонної служби України з Міністерством внутрішніх справ України, для початку необхідно концептуально підійти до реформування самого Міністерства внутрішніх справ України, чітко визначити його функції як політичного органу [279], структуру, завдання окремих складових елементів. При цьому необхідно приймати виважені рішення, щоб не зруйнувати вже запроваджені інтеграційні процеси. А механічне об'єднання загальмує реформи всередині прикордонної служби та впровадження системи інтегрованого управління кордонами [279]. І якщо приєднувати прикордонників, то на правах самостійного органу з окремим фінансуванням.

Стримуючим чинником у процесі реформування є, також, науково-теоретична, змістовно-термінологічна та нормативна невизначеність сфери правоохоронної діяльності [280, с. 111].

Ми вже не раз підкреслювали, що взаємодія у сфері охорони державного кордону врегульовується значною кількістю нормативно-правових актів, серед яких переважають міжвідомчі правові акти. Зьолка В. Л. підкреслює, що особливістю адміністративно-правових основ взаємодії Державної прикордонної служби України з іншими державними органами є наявність значної кількості міжвідомчих нормативно-правових актів. Варто погодитись з пропозицією автора про необхідність систематизації цих актів в єдиний

інкорпорований нормативно-правовий акт [281, с. 98]. Функції упорядкування підзаконних нормативно-правових актів, які видаються органами виконавчої влади України, були предметом дослідження Гетьмана Є. А. [282].

Вважаємо, що упорядкування нормативно-правових актів які врегульовують взаємодію у сфері охорони державного кордону є необхідним для забезпечення доступності та інформування суб'єктів взаємодії про чинні нормативно-правові акти у цій сфері. Пропонується систематизувати законодавство у досліджуваній сфері у Збірник законодавства з питань взаємодії у сфері охорони державного кордону.

Одним із недоліків правового регулювання взаємодії є відсутність єдиної термінології. Це вивляється в неточності і неясності застосовуваної в правових актах юридичної термінології. У зв'язку з цим вважаємо необхідним включати в нормативно-правові акти понятійний апарат, зокрема таких категорій, як «взаємодія» та «координація». Для правильного розуміння, тлумачення і застосування в практичній діяльності, через те що у взаємодії беруть участь різні відомчі органи, органи місцевого самоврядування, які можуть тлумачити і застосовувати положення лише зі своєї вигідної позиції в разі неоднозначного закріплення в законодавстві окремих положень. Наявність нормативного тлумачення цих категорій буде позитивно впливати на процес практичної реалізації правових приписів, чіткого розуміння виконавцями.

Отже, дослідження показало, що існує необхідність і реальна можливість удосконалення взаємодії у сфері охорони державного кордону. Удосконалення взаємодії обумовлюють зміни в державно-правовому житті країни, зміни в статусі взаємодіючих суб'єктів, забезпечення належного рівня національної прикордонної безпеки та наближення практики охорони державного кордону до Європейського типу з урахуванням національних особливостей.

## ПІСЛЯМОВА

---

У монографії здійснено наукове дослідження та теоретичне узагальнення нормативно-правове забезпечення взаємодії у сфері охорони державного кордону України, результатом чого стало вироблення та обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення норм адміністративного законодавства, які врегульовують взаємодію у цій сфері, визначені шляхи упорядкування діяльності суб'єктів взаємодії.

Проведене дослідження дозволило запропонувати низку визначень основоположних наукових категорій і понять, а також сформулювати ряд загальних висновків, які підсумовують дослідження і відображають отримані результати.

Безпека державного кордону зосереджує діяльність різних за характером повноважень органів публічної адміністрації, а також місцевого населення, що проживає в контрольованих прикордонних районах. Особливе місце серед них посідає Державна прикордонна служба України, що обумовлено її завданнями у статті 1 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» – забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні.

Взаємодія органів виконавчої влади, місцевого самоврядування з Державною прикордонною службою України у сфері охорони державного кордону, пройшла чотири етапи становлення і розвитку: перший етап – V ст. – XIII ст.; другий етап – XIV ст. – початок XIX ст.; третій – починаючи з 1918 року – кінець 80-х років; четвертий – з початку 90 років XIX ст. по теперішній час. На кожному з цих етапів відбувається складний процес зародження, формування, розвитку та удосконалення спільної діяльності різних органів у сфері охорони державного кордону. Незважаючи на суттєві відмінності етапів один від одного, їх об'єднує спільна мета – надійна охорона державного кордону, що вимагає об'єднання всіх зусиль держави для зміцнення недоторканності її кордонів. На сучасному етапі розвитку охорона кордонів, забезпечення повсякденного пропуску через кордон осіб, транспортних засобів, вантажів, підтримання правопорядку на прилеглих до кордону територіях потребує залучення не лише збройних

формувань і правоохоронних органів, а й органів виконавчої влади на всіх її рівнях, органів місцевого самоврядування і місцевого населення прикордонних регіонів.

Проаналізувавши результати наукових досліджень вітчизняних та зарубіжних авторів щодо співвідношення понять «охорона державного кордону» та «захист державного кордону», зроблено висновки про їх принципову різницю між змістом і законодавчим закріпленням. Закон України «Про державний кордон України» не дає їх чіткого розмежування. В дійсності охорона державного кордону здійснюється повсякденно, а захист у разі виникнення загрози порушення, або порушення державного кордону України.

Сфера охорони державного кордону включає: порядок перетинання державного кордону України; плавання і перебування українських та іноземних невійськових суден і військових кораблів у територіальному морі та внутрішніх водах України; заходження іноземних невійськових суден і військових кораблів у внутрішні води і порти України та перебування в них; утримання державного кордону України; провадження різних робіт, промислової та іншої діяльності на державному кордоні України, дотримання правил прикордонного режиму.

Взаємодія у сфері охорони державного кордону розвивається з діалектичної залежності від загального поняття взаємодії, що передбачає вплив різних суб'єктів один на одного з метою здійснення спільних дій. Взаємодія у сфері охорони державного кордону, має свої індивідуально визначені ознаки, які обумовлюють конкретно взятую сферу діяльності – забезпечення недоторканності державного кордону. Внаслідок узагальнення правового осмислення поняття взаємодія, встановлено, що під взаємодією у сфері охорони державного кордону, слід розуміти спільну, узгоджену діяльність Державної прикордонної служби України з уповноваженими органами публічної адміністрації та громадськими формуваннями з охорони громадського порядку і державного кордону у сфері охорони державного кордону, що здійснюється з метою забезпечення недоторканності державного кордону України.

Завдання взаємодії у сфері охорони державного кордону впливають із її особливостей і полягають у визначенні місця, ролі та повноважень кожного суб'єкта взаємодії у здійсненні спільних дій, ви-

користання всіх можливих сил, засобів після попередньої погодженості і координації з метою досягнення спільних результатів.

Взаємодія у сфері охорони державного кордону України ґрунтується на міжвідомчих відносинах результатом яких є спільна діяльність органів, що територіально функціонують у прикордонній смузі та контрольованих прикордонних районах або в місцях здійснення прикордонного контролю, і в кінцевому результаті реалізують не інтереси окремого органу, а національні інтереси держави по підтриманню прикордонної безпеки.

Різноманітний характер питань, що потребують повсякденного врегулювання, щодо недопущення зміни проходження лінії державного кордону, пропуску через кордон осіб, транспортних засобів, вантажів, підтримання правопорядку на прилеглих до кордону територіях, вимагає зосередження діяльності різних державних органів влади, органів місцевого самоврядування та місцевого населення контрольованих прикордонних районів.

Повноваженнями, що стосуються сфери охорони державного кордону, наділені органи виконавчої влади на всіх рівнях: Кабінет Міністрів України, компетентні центральні органи виконавчої влади і місцеві органи виконавчої влади контрольованих прикордонних районів. Особливе місце серед органів виконавчої влади у досліджуваній сфері посідає Державна прикордонна служба України. Здебільшого повноваження інших компетентних органів публічної адміністрації у цій сфері не здійснюються без органів і підрозділів охорони державного кордону.

Повноваженнями у сфері охорони державних кордонів наділені лише ті органи місцевого самоврядування, територіальні межі яких співпадають з контрольованими прикордонними районами, прикордонною смугою і лінією проходження державного кордону України, тобто є прикордонними територіями. Органи місцевого самоврядування реалізують повноваження у прикордонній сфері через діяльність постійних або тимчасових комісій, відповідних відділів, шляхом урегулювання питань, пов'язаних з проходженням державного кордону, у межах наданих законодавством повноважень.

Взаємодія громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону з підрозділами Державної прикордонної служби України носить партнерський характер, оскільки вона мож-

лива лише за добровільної згоди на участь в діяльності таких громадських формувань. Для підвищення результативності участі громадян в охороні державного кордону України необхідно вжити низку заходів: постійно підвищувати економічний рівень та рівень правої культури осіб, які проживають у контрольованому прикордонному районі; створити дієву систему заохочень для громадян, які сприяють в охороні державного кордону.

Практичну складову втілення нормативних приписів у відносини відображає механізм взаємодії, що складається з окремих стадій: визначення необхідності та напрямків взаємодії; розроблення та прийняття організаційних рішень; доведення рішень до відома адресатів; організація виконання рішень та реалізація (здійснення) спільних заходів; контроль за реалізацією рішень, (оцінка результатів).

Важливим елементом під час організації та здійснення спільної діяльності у сфері охорони державного кордону є чітка координація взаємодії, яка знаходить свій прояв у горизонтальних зв'язках, що виявляється в партнерських відносинах. Суб'єктами такої координації виступають: Голова Державної прикордонної служби України, начальники регіональних управлінь, начальники органів охорони державного кордону, начальники відділів прикордонної служби та їхні заступники. Однак для всіх зазначених суб'єктів координація не є їхнім головним напрямком діяльності і здійснюється в інтересах вирішення завдань у сфері охорони державного кордону.

На підставі аналізу правових джерел, діяльності різних органів і форм співпраці досліджено досвід взаємодії у сфері охорони кордонів Європейського Союзу, особливість якого полягає в дієвій системній безпековій політиці, яка не обмежується територією співтовариства, а розпочинається в третіх країнах – можливих постачальниках нелегальних мігрантів. Для узгодження діяльності у сфері охорони кордонів функціонує Європейське агентство з управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав-членів Європейського Союзу (FRONTEX), яке надає допомогу в управлінні кордонами та координує спільні дії в пунктах пропуску країн Європейського Союзу і в третіх державах, які не є його учасниками, у разі виникнення надзвичайних подій.

В основу взаємодії у сфері охорони кордонів Європейського Союзу покладено те, що цю діяльність здійснює прикордонна поліція,

яка структурно входить до поліції держави, що полегшує вирішення питань, пов'язаних із боротьбою зі злочинністю, переслідуванням злочинців, проведенням спільних (у межах поліцейського органу) профілактичних і безпекових заходів не лише у сфері охорони державних кордонів, а й у внутрішній та зовнішній безпековій політиці кожної держави-учасниці і Європейського Союзу в цілому.

З урахуванням характеру діяльності взаємодіючих органів публічної адміністрації щодо зміцнення безпеки державних рубежів, створення надійної системи охорони державного кордону, автором зроблено висновок про необхідність конкретизації напрямків щодо удосконалення нормативно-правового забезпечення досліджуваної взаємодії, а саме:

- покращення змісту правових норм, що регламентують взаємодію у сфері досліджуваної взаємодії;
- упорядкування повноважень суб'єктів взаємодії для створення чіткого налагодженого її механізму, а також установлення можливості притягнення до відповідальності посадових осіб, що порушують або не виконують зобов'язання.
- систематизувати нормативно-правові акти, що врегульовують взаємодію у сфері охорони державного кордону за для підвищення рівня поінформованості суб'єктів взаємодії та покращення врегулювання спільної діяльності, пов'язаної із забезпеченням недоторканості державного кордону взаємодіючими суб'єктами.
- запропоновано створити при Кабінеті Міністрів України Координаційного центру з прикордонних питань для постійного, ефективного врегулювання міжвідомчих і місцевих питань прикордонного співробітництва, для забезпечення раціонального використання можливих сил і засобів взаємодіючих органів, забезпечення скоординованості і злагодженості їх дій і завдяки цьому ефективно протидіяти нелегальній міграції, прикордонній та транскордонній протиправній діяльності.

Удосконалення нормативно-правового забезпечення взаємодії досліджуваної сфери є напрямком підвищення ефективності охорони державного кордону України.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

---

1. Білоконь М. В. Органи державного управління та місцевого самоврядування в Російській імперії у другій половині XIX ст. (На матеріалах лівобережної України): історико – правове дослідження : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01. «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / Білоконь Микола Васильович. – Харків, 2002. – 19 с.

2. Шамрай В. О. Державне управління військовими формуваннями воєнної організації: стан та тенденції розвитку в сучасній Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора наук з державного управління : спец. 25.00.03. «Організація управління в державних установах» / В. О. Шамрай. – К., 1999. – 42 с.

3. Моисеев Д. В. Правовые основы взаимодействия Пограничной службы Российской Федерации с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления : дис. ... канд. юрид. наук : 20.02.03. / Дмитрий Валерьевич Моисеев. – Москва, 2003. – 196 с.

4. Бородич Л. В. Внутрішні й прикордонні війська в Україні у 1917–1941 рр. (Історико – правовий аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец : 12.00.01. «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / Бородич Леонід Васильович. – Харків, 1999. – 22 с.

5. Кабачинський М. І. Історія кордонів та прикордонних військ України : монографія / Микола Ілліч Кабачинський. – Хмельницький : Видавництво Хмельницької міської друкарні, 2000. – 216 с.

6. Марченко Б. М. Адміністративна діяльність Державної прикордонної служби України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Марченко Борис Миколайович. – Дніпропетровськ, 2009. – 220 с.

7. Перехрест О. Охорона давньоруських рубежів / О. Перехрест // Кордон. – 1997. – с. 42–43. –// Спецвипуск до дня прикордонника.

8. Грушевський М. С. Історія України – Русі : Т. 1. : в 11 т., 12 кн. / голов. редкол.: П.С. Сохань (голова) [та ін.] – К.: Наук. Думка, 1991. – 736 с.

9. Болдирев С. В. Організаційно – правові питання місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. / Болдирев Сергій В'ячеславович. – Х., 2003. – 228 с.



10. Кабачинський М. І. Прикордонники Київської Русі та Галицько – Волинського князівства / Микола Ілліч Кабачинський // Науковий вісник прикордонних військ. – 2003. – № 1. – С. 46–48
11. Боярський В. І. На стороже Русі стояти / Вячеслав Іванович Боярський – М., 1992. – 168 с.
12. Козаченко А. І. Органи державної влади і управління України другої половини XVII ст. : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01. «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / Анатолій Іванович Козаченко – Х., 2001. – 20 с.
13. Горяга О. В. Формування та діяльність Української ланд міліції / Горяга Оксана Вікторівна // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. – 2014. – № 7. – С.14–18
14. Іванченко І. Г. Прикордонні війська України: історія і сучасність / І. Г. Іванченко, Б. О. Моця. – Хмельницький : Академії ПВУ, 1997. – 238 с.
15. Яременко О. І. Державне управління в Україні в період гетьманату (квітень-грудень 1918 р.) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора наук з державного управління : спец. 25.00.01. «Теорія та історія державного управління» / Олександр Іванович Яременко. – К., 1999. – 24 с.
16. Державна прикордонна служба України – К., 2004р. / Окреме видання
17. Захарченко В. Горячий горизонт / Василій Захарченко – М. : Планета. – 1975. – 480 с.
18. Бура А. І. Особливості становлення і охорони кордону за радянської влади (1920–1930) / Бура А. І., Ільїн К. П. // Кордон. – 1999. – №5. – с. 28–29.
19. Россіхін В. В. Сутність каральної політики радянської держави наприкінці 20-х у 50-х років ХХ століття / В. В. Россіхін // Право та державне управління: збірник наукових праць. – 2012. – № 1 (6) – С. 68–74.
20. Буджук В. На страже границь отечества. Краткий очерк пограничных войск России / В. Буджук, А. Велидов // Пограничник. – 1997. – с. 58–64
21. Литвин М. М. Основи інтегрованого управління кордонами: курс лекцій / Микола Михайлович Литвин. – Хмельницький :

Національна академія Державної прикордонної служби України імені Б. Хмельницького, 2011. – 386 с.

22. Про підпорядкування Україні Прикордонних військ, що дислокуються на її території : указ Президії Верховної Ради України від 30 серпня 1991 року № 1464-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 44. – Ст. 591.

23. Про державний кордон України : Закон України від 4 листопада 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 2. – Ст. 5.

24. Про Прикордонні війська України : Закон України від 4 листопада 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 51. – Ст. 735.

25. Половников В. В. Державна прикордонна служба України як правоохоронний орган / Вадим Володимирович Половников // Науковий вісник Держаної прикордонної служби України. – 2004. – № 3. – 27 с.

26. Про затвердження Положення про Державний комітет у справах охорони державного кордону України : розпорядження Президента України від 1 грудня 1992 року № 191/92-рп // Збірник розпоряджень Президента – 1992. – № 4.

27. Кісель А. М. Правові основи контрольної діяльності юридичної служби державного комітету у справах охорони Державного кордону України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. : 20.02.03 «Військове право; військові проблеми міжнародного права» / Кісель Алла Миколаївна – Хмельницький, 1999. – 19 с.

28. Про взаємодію та розмежування функцій щодо здійснення контролю на державному кордоні : інструкція Державного комітету у справах охорони державного кордону України, Державного митного комітету України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Служби безпеки України, Головного управління командувача національної гвардії України, Міністерства сільського господарства і продовольства України, Міністерства охорони навколишнього середовища, природного середовища України, Міністерства транспорту України, Міністерства охорони здоров'я України від 29.03.1994. // Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0106-94>

29. Про визнання такою що втратила чинність, Інструкція про взаємодію та розмежування функцій щодо здійснення контролю на державному кордоні : наказ Адміністрації державної прикордонної служби України від 9 грудні 2008 року № 1011 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 1. – Ст. 2.

30. Костін О. Ю. Адміністративні послуги, що надаються Державною прикордонною службою України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. : 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Олег Юрійович Костін – Київ, 2013. – 20 с.

31. Литвин М. М. Прикордонна безпека та прикордонна політика: теоретичний аспект / Микола Михайлович Літвін // Наука і оборона: науково-теоретичний та науково-практичний журнал. – К.: Міністерство оборони України. – 2012. – Вип. 1. – С. 24–27.

32. Махнюк А. В. Координація діяльності у сфері інтегрованого управління кордонами / А. В. Махнюк, М. М. Литвин // Збірник наукових праць «Актуальні питання прикордонної безпеки. Сучасний стан та перспективи розвитку». – Хмельницький: 2011. – №1. – С. 3–12.

33. Мельников О. Г. Державне управління у сфері прикордонної безпеки в умовах Європейської інтеграції України : дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.01 / Олександр Григорович Мельников. – Київ, 2010. – 223 с.

34. Нечитайленко А. О. Правові проблеми взаємодії митних органів з іншими правоохоронними органами / А. О. Нечитайленко // Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди «ПРАВО». – 2012. – Вип. 18 – С. 91–97

35. Хома В. О., Царенко В. І. Основні напрями удосконалення нормативно-правової основи інтегрованого управління кордонами / В. О. Хома, В. І. Царенко // Збірник тез міжнар. наук.-практ. конф. [Інтегроване управління кордонами: теорія та практика].– Хмельницький: Національна академія Державної прикордонної служби України. 2013.– С. 60–61.

36. Кузьменко О. В. Адміністративно-правова протидія нелегальній міграції в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. : 12.00.07 «Теорія управління, адміністрати-

вне право і процес, фінансове право» / Кузьменко Оксана Володимирівна – К., 2000. – 18 с.

37. Тиндик Н. П. Адміністративно-правове забезпечення правоохоронними органами імміграційного процесу в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. : 12.00.07 «Теорія управління, адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право» / Тиндик Надія Петрівна – Ірпінь, 2004. – 20 с.

38. Палько В. І. Адміністративно-правове регулювання видворення за межі України іноземців та осіб без громадянства: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. : 12.00.07 «Теорія управління, адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право» / Палько Віктор Іванович. – Х., 2005. – 19 с.

39. Константінов С. Ф. Адміністративно-правовий статус іноземців в Україні та механізм його забезпечення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. : 12.00.07 «Теорія управління, адміністративне право і процес, фінансове право» / Константінов Сергій Федорович – К., 2002. – 18 с.

40. Литвинов О. М. Адміністративно-територіальна координація діяльності суб'єктів профілактики злочинів в Україні на місцевому рівні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. : 12.00.07 «Теорія управління, адміністративне право і процес, фінансове право» / Литвинов Олексій Миколайович – Х., 2002. – 20 с.

41. Марченко Ю. В. Антитерористична діяльність як складова національної безпеки (політологічний аналіз): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. : 21.01.01 «Основи національної безпеки держави» / Марченко Юрій Васильович. – К., 2005. – 20 с.

42. Ткаченко О. В. Питання взаємодії Державної прикордонної служби, органів внутрішніх справ та інших державних органів у протидії корупції. Зарубіжний досвід / О. В. Ткаченко // Боротьба з протиправною діяльністю на державному кордоні України: теорія, практика, проблеми : міжвідомча науково – практична конференція, 8 грудня 2005 р. : тези допов. – Хмельницький, – 2006. – 116–118 с.

43. Царенко С. І. Адміністративно-правове регулювання та забезпечення прикордонного режиму Державною прикордонною слу-

жбою України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. / Царенко Сергій Іванович. – К., 2014. – 310 с.

44. Бабінова О. О. Взаємодія органів державного управління і місцевого самоврядування з громадськістю: теоретико-методологічний аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. : 25.00.01 «Теорія та історія державного управління»/ Бабінова Олена Олегівна. – К., 2006. – 20 с.

45. Крусян А. Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. : 12.00.02 «Конституційне право» / Крусян Анжеліка Романівна. – О., 1999. – 19 с.

46. Андрушко О. В. Дізнання в органах прикордонної служби України: процесуальні та організаційні аспекти : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. : 12.00.09. «кримінальний проце і криміналістика; судова експертиза» / Андрушко Олександр Вікторович – К., 2005. – 22 с.

47. Мельник С. Г. Взаємодія відділів дізнання та оперативно-розшукових підрозділів митних органів у ході розслідування кримінальних справ і боротьби з протиправною діяльністю на державному кордоні / С. Г. Мельник // Боротьба з протиправною діяльністю на державному кордоні України: теорія, практика, проблеми : міжвідомча науково – практична конференція, 8 грудня 2005 р. : тези допов. – Хмельницький, –2006. – 9–15 с.

48. Цимбалістий Т. О. Конституційно-правовий статус державного кордону України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. : 20.02.03»Військове право; військові аспекти міжнародного права» / Цимбалістий Тарас Олегович – Хмельницький, 1998. – 18 с.

49. Вісник Луганського інституту внутрішніх справ МВС України – Спеціальний випуск, – 2000. – с. 293.

50. Киньков О. В. Проблеми взаємодії прикордонних військ з органами внутрішніх справ прикордонних регіонів / О. В. Киньков // Адміністративно – правові та кримінологічні аспекти діяльності органів внутрішніх справ прикордонних районів : міжнародна наукова – практична конференція 25–26 травня 2000 : тези допов. – Луганськ, – 2000. – Спеціальний випуск – 56–64с.

51. Антоненко М. Л. Правові засади координації прикордонної діяльності правоохоронних органів місцевими державними адмініст-

раціями / Антоненко М. Л. // Адміністративно – правові та кримінологічні аспекти діяльності органів внутрішніх справ прикордонних районів : міжнародна наукова – практична конференція 25–26 травня 2000 : тези допов. – Луганськ, – 2000. – Спеціальний випуск – 92–97 с.

52. Шамрай В. О., Грабельников В. А. Проблеми взаємодії міліції (поліції) та прикордонників країн-учасниць СНД у боротьбі з протиправною діяльністю на кордоні / В. О. Шамрай, В. А. Грабельников // Боротьба з протиправною діяльністю на державному кордоні України: теорія, практика, проблеми : міжвідомча науково – практична конференція, 8 грудня 2005 р. : тези допов. – Хмельницький – 2006. – 5–6 с.

53. Зьолка В. Л. Правовая характеристика охраны государственной границы Украины / В. Л. Зьолка // Научно-теоретический и практический журнал Оралдың ғылым жаршысы [Серия: экономические науки, философия, право] – 2014. – № 2 (81) – С. 112–122.

54. Великий тлумачний словник сучасної української мови // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lingvo.ua/uk/Interpret/uk-ru/%D0%BE%D1%85%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%BD%D1%8F%D1%82%D0%B8>

55. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. Ю. С. Шемшученко [та ін.]. – К. : Укр. енцикл., – 1999. – Т. 4. : Н–П. – 720 с.

56. Чудновський О. І. Питання законодавчого регулювання захисту та охорони державного кордону України / О. І. Чудновський // Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць. – Харків : Вид-во ХарРІНАДУ «Магістр», 2008. – № 2 (34). – 520 с.

57. Половніков В. В. Заходи адміністративного примусу в діяльності Державної прикордонної служби України / дис.. ... канд.. юрид. наук : 12.00.07 / Половніков Вадим Володимирович. – Харків, 2007. – 320 с.

58. Великий тлумачний словник сучасної української мови // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lingvo.ua/ru/Interpret/uk-ru/%D0%B7%D0%B0%D1%85%D0%B8%D1%89%D0%B0%D1%82%D0%B8>

59. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 20 грудня 2000 року // Відомості Верховної Ради України – 2000. – № 40 – Ст. 338.

60. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 3 квітня 2003 року // Відомості Верховної Ради України – 2003. – № 27. – Ст. 208.

61. Пономаренко Г. О. Адміністративно-правові засади управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. / Пономаренко Ганна Олександрівна – Харків, 2008. – 442 с.

62. О государственной границе : Закон Республики Молдова № 215 от 04.11.2011 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lex.justice.md/ru/342894/>

63. Надзвичайна постанова № 105 від 27 червня 2001 року Про державний кордон Румунії // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.politiadefrontiera.ro/>

64. Положення про орган охорони державного кордону Державної прикордонної служби України : наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 15 лютого 2005 р. № 116 // Офіційний вісник України – 2005. – № 11 – с. 27.

65. Ананьїн О. В. Принцип недоторканості державних кордонів у забезпеченні безпеки в Європі: ретроспективний аналіз / Наукове видання Збірник наукових праць Гілея : науковий вісник Зміст випуску 58 (2012) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum%20/Gileya/2012\\_58/](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum%20/Gileya/2012_58/)

66. Петренко П. Правові основи режиму охорони державного кордону України Юридичний журнал #10/2010 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // <http://justinian.com.ua/print.php?id=3729>

67. Захаренко В. И. Правовое регулирование деятельности пограничных войск ФПС России по охране Государственной границы Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 20.02.03 / Владимир Иванович Захаренко. – Москва, 1998. – 202 с.

68. Заключний акт Наради з безпеки та співробітництва в Європі від 1 серпня 1975 року // Офіційний вісник України. – 2005. – № 4. – Ст. 266. (нет)

69. Модельний закон при державний кордон прийнятий Міжпарламентською Асамблеєю держав-учасниць СНД Міжнародний

документ, Закон від 28.10.2010 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997\\_n21](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997_n21)

70. О Государственной границе Российской Федерации : Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 года № 4730-І // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102022190&intelsearch=%CE+%C3%EE%F1%F3%E4%E0%F0%F1%F2%E2%E5%ED%ED%EE%E9+%E3%F0%E0%ED%E8%F6%E5+%D0%EE%F1%F1%E8%E9%F1%EA%EE%E9+%D4%E5%E4%E5%F0%E0%F6%E8%E8>

71. О Государственной границе Республики Беларусь : Закон Республики Беларусь от 21 июля 2008 г. № 419–3 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=h10800419&p2=%7BНРРА%7D/>

72. Закон об охране государственной границы : Закон Польской Республики от 19 ноября 1990 г. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [<http://earmigrationpanel.org/page11704.html>]

73. О государственной границе Республики Молдова : Закон Республики Молдова от 03 ноября 1994 г. № 12 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [<http://earmigrationpanel.org/page11715.html>].

74. 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 // Офіційний вісник України – 1999. – № 3 – с. 14.

75. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України : підручник / Тетяна Олександрівна Коломоєць. – Київ : Істина, 2012. – 528 с.

76. Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко [та ін.]. – 2-ге вид., перероб. і доов. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 872 с.

77. Публічне адміністрування в Україні : навчальний посібник / В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова, Н. В. Фоміцька. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2011. – 306 с.

78. Курс адміністративного права України: Підручник / за ред. В. В. Коваленка – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.



79. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підручник] / Ольга Федорівна Скакун – Харків: Консум; Ун-т внутр. справ, 2006. – 656 с.

80. Про прикордонний контроль : Закон України від 5 листопада 2009 року // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 6. – Ст. 46.

81. Заброда Д. Г. Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією (адміністративно-правовий аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. : 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Заброда Дмитро Григорович – К., 2005 – с. 20.

82. Литвинов О. М. Адміністративно-територіальна координація діяльності суб'єктів профілактики злочинів в Україні на місцевому рівні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. : 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Олексій Миколайович Литвинов – Х., 2002. – 20 с.

83. Назар Ю. С. Взаємодія територіальних органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Назар Юрій Степанович – Л., 2006. – 210 с.

84. Новіков М. М. Об'єднання громадян у механізмі взаємодії держави і громадського суспільства: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Новіков Микола Михайлович – Х., 2002. –18 с.

85. Пивовар Ю. І. Організаційно-правові засади взаємодії міліції і органів фінансового контролю : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»/ Пивовар Юрій Ігорович– Київ, 2008. – 19 с.

86. Фещенко Л. О. Взаємодія органів внутрішніх справ з державною податковою службою у здійсненні правоохоронної діяльності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л. О. Фещенко – К., 2007. –20 с.

87. Цимбал Г. П. Взаємодія як умова забезпечення виявлення і розслідування податкових злочинів : автореф. дис. на здобуття наук.

ступеня канд. юрид. наук : спец. : 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза» / Ганна Петрівна Цимбал. – К., 2005. –19 с.

88. Шевчук О. М. Взаємодія та координація органів державної влади щодо забезпечення державного контролю у сфері обігу наркотичних засобів та психотропних речовин // Шевчук Олександр Михайлович // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія.: Юриспруденція. – 2014. – № 8. – С. 126–129

89. Советский энциклопедический словарь / [предс. научно – редакционный совета : А. М. Прохоров, М. С. Гиляров, Е. М. Жуков и др.] – М. : Советская энциклопедия, 1980. – 1600 с.

90. Потайчук І. В. Взаємодія органів досудового розслідування: минуле і сучасність / І. В. Потайчук // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія право. – 2012. – 1(5).– С. 1–12

91. Тропін В. В. Організаційно-правові основи діяльності податкової міліції у сфері боротьби з незаконним обігом товарів: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец: 12.00.07. «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Тропін Віталій Валерійович – К., 2004. – 20 с.

92. Олійник І. Л. Організаційно-правові засади взаємодії міліції (поліції) країн – учасниць СНД у боротьбі з правопорушеннями : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец: 12.00.07. «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Олійник Інна Леонідівна – Ірпінь, 2005. – 26 с.

93. Музичук О. М. Організаційно-правові основи участі громадян в охороні громадського порядку і боротьбі з правопорушеннями : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. : 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Музичук Олександр Миколайович – Х., 2003. – 20 с.

94. Жилін Є. В. Сутність та особливості взаємодії об'єднань громадян з органами державної влади / Є. В. Жилін // Вісник Одеського національного університету. Серія : Правознавство. – 2012. – Т. 17. – Вип. 7 – 220 с.

95. Философський словарь / [под ред. Фролова І. Т.] – М. : Политиздат, 1991. – С. 65.

96. Стойка А. В. Механізм ефективної взаємодії органів державної влади і громадських об'єднань на регіональному рівні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управл: спец. : 25.00.02 «Механізм державного управління» / Стойка Андрій Васильович – Донецьк, 2006. – 19 с.

97. Ляшук Р. М. К вопросу деятельности отделов пограничной службы по противодействию незаконной миграции / Р. М. Ляшук // Право.by. – 2014. – № 1(27) . – С. 147–151.

98. Бабінова О.О. Взаємодія органів державного управління і місцевого самоврядування з громадськістю: теоретико-методологічний аспект : дис. канд. наук: з держ. управл. : 25.00.01 / Бабінова Олена Олегівна. – К., 2006. – 232 с.

99. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 року // Відомості Верховної Ради України – 1992. – № 27 – Ст. 382.

100. Зеркалов Д. В. Общественная безопасность : монография. – К.: Основа, 2012. – 624 с.

101. Толковый словарь Даля. – 1863–1866 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://slovari.yandex.ru/~%D0%BA%D0%BD%D0%B8%D0%B3%D0%B8/%D0%A2%D0%BE%D0%BB%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D1%8B%D0%B9%20%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%80%D1%8C%20%D0%94%D0%B0%D0%BB%D1%8F/%D0%9E%D0%91%D0%95%D0%A1%D0%9F%D0%95%D0%A7%D0%98%D0%92%D0%90%D0%A2%D0%AC/>

102. Толковый словарь русского языка // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vedu.ru/exrdic/18935/>

103. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. Ю. С. Шемшученко [та ін.]. – К. : Укр. енцикл., – 1998. – Т. 2. : Д–Й. – 744 с.

104. Н. Савінова / Поняття правового забезпечення розвитку інформаційного суспільства / Юридический портал Украины. ЮРЗОНА. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://urzona.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=477:2011-01-13-08-40-25&catid=57:2010-06-11-16-45-54&Itemid=66](http://urzona.com/index.php?option=com_content&view=article&id=477:2011-01-13-08-40-25&catid=57:2010-06-11-16-45-54&Itemid=66)

105. Ліпкан В. А. Національна безпека України (2-е вид.) : навчальний посібник / В. А. Ліпкан. – К: КНТ, 2009. – 576 с.

106. Хохленко О. М. Адміністративно-правове забезпечення діяльності місцевих державних адміністрацій у сфері освіти : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Хохленко Ольга Миколаївна – Київ, 2010. – 19 с.

107. Хитра І. Я. Адміністративно-правове забезпечення діяльності банків в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»/ Хитра Ігор Ярославович – Київ, 2011. – 16 с.

108. Кириченко В. В. Адміністративно-правове забезпечення гендерної рівності в організації діяльності персоналу ОВС : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Кириченко Вероніка Валеріївна – Запоріжжя, 2011. – 20 с.

109. Філіппов А. В. Адміністративно-правове забезпечення безпеки цивільної авіації в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Філіппов Артем Валерійович – Ірпінь, 2010. – 20 с.

110. Юридичний словник. Юридический портал Украины. ЮРЗОНА. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://urzona.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=361:2010-08-07-19-14-25&catid=80:2010-08-07-18-46-33&Itemid=98](http://urzona.com/index.php?option=com_content&view=article&id=361:2010-08-07-19-14-25&catid=80:2010-08-07-18-46-33&Itemid=98)

111. Лазарєв В. В. Общая теория права и государства : учебник / под. ред. В. В. Лазарєв. – М. : Юрист, – 1996. – С. 194.

112. Торохтій Ю. З. Правові засади взаємодії місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. : 12.00.02 «Конституційне право» / Торохтій Юрій Зіновійович – Х., 2005. – 20 с.

113. Співпраця з FRONTEX. Співпраця на кордоні України з Європейським Союзом // [Електронний ресурс]. Режим доступу : [http://www.pvu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=111064&cat\\_id=1026540](http://www.pvu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=111064&cat_id=1026540)

114. Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії Державної прикордонної служби України і податкової міліції Державної

податкової адміністрації України : наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України, Державної податкової адміністрації України від 13 лютого 2004 року №149/74 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 26. – Ст. 1720.

115. Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії підрозділів митної варті Державної митної служби України та підрозділів Державної прикордонної служби України : наказ Державної митної служби України, Адміністрації Державної прикордонної служби України від 08 вересня 2003 року № 597/65 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 38. – Ст. 231.

116. Новіцка Д. Інтегроване управління кордонами: досвід польської варті / Д. Новіцка // Збірник наукових праць Науково-дослідного інституту Державної прикордонної служби України «Актуальні питання прикордонної безпеки. Сучасний стан та перспективи розвитку. Серія: державне управління та військові науки». – 2011. – № 2. – 105 с.

117. Царенко С. І. Інтегроване управління кордонами: сутність дефініції / С. І. Царенко // Прикордонна служба: історія, сучасність і перспективи розвитку : науково-практична конференція, Хмельницький, 2011 р. – с. 82–84

118. Про концепцію розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року : указ Президента України від 19 червня 2006 року № 546/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 25, – Ст. 1807.

119. Про схвалення Концепції інтегрованого управління кордонами : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 жовтня 2010 року № 2031-р // Урядовий кур'єр. – 2010 – № 210.

120. Шинкарук К. Моніторинги: Концепція інтегрованого управління кордонами потребує подальшої конкретизації / К. Шинкарук // [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=603277564>

121. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції інтегрованого управління кордонами : розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 січня 2011 року № 2-р // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 24.

122. Шабатько К. В. Особливості міжрівневої взаємодії в системі державного управління України / К. В. Шабатько // Форум права. –

2012. – № 4. – С. 1024–1028 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12skvduu.pdf>

123. Про затвердження Порядку обміну даними між суб'єктами інтегрованого управління кордонами : наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України, Міністерства інфраструктури України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ, Міністерства фінансів України, Служби безпеки України, Національного агентства України з питань державної служби від 12 жовтня 2011 року № 753/423/737/288/1283/392/30 // Офіційний вісник України – 2011. – № 82. – Ст. 3011.

124. Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії Міністерства надзвичайних ситуацій України та Адміністрації Державної прикордонної служби України щодо запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру : наказ Міністерства надзвичайних ситуацій України, Адміністрації Державної прикордонної служби України від 10 жовтня 2011 року № 10772/744 // Офіційний вісник України. – 2011 р. – № 87. – Ст. 3186

125. Про затвердження Інструкції про взаємодію органів виконавчої влади в роботі з дітьми, розлученими із сім'єю, які не є громадянами України і звернулися до компетентних органів із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту та інші : наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства соціальної політики України, Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, Міністерства охорони здоров'я України, Адміністрації Державної прикордонної служби України від 07.07.2012 № 604/417/793/499/518 // Офіційний вісник України. – 2012 р. – № 64. – Ст. 246

126. Реформування системи управління кордонами в контексті реалізації плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України // [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://uipp.org.ua/publication/inshereformuvannya-sistemi-upravlinnya-kordonami-v-konteksti-realizatsiyi-planu-dij-shchodo-liberalizatsiyi-yesvizovogo-rezhimu-dlya-ukrayini-.html>

127. Основні напрямки діяльності та подальшого розвитку у 2014 році схвалено на засіданні Колегії Державної прикордонної служби України 17 грудня 2013 р. // Окреме видання.

128. Звіт про виконання науково-дослідної роботи «Сучасні аспекти правового регулювання взаємодії у сфері охорони державного ко-

рдону» Шифр 211-0123. Хмельницький – 2011. І. П. Кушнір (вступ, розділ 1, висновок), С. І. Царенко (вступ, розділ 2, висновок). – 94 с.

129. Інструкція про порядок взаємодії між Міністерством внутрішніх справ України і Адміністрацією Державної прикордонної служби України з питань приймання-передавання та повернення дітей у країни постійного проживання : наказ Міністерства внутрішніх справ України, Адміністрації Державної прикордонної служби України від 25 листопада 2003 року № 1426/267 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z1171-03>

130. Інструкція про порядок взаємодії органів Державної прикордонної служби України та Міністерства внутрішніх справ України під час виконання завдань у межах території, яка зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи : наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України, Міністерства внутрішніх справ України від 12 січня 2004 року № 27/57 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0166-04>

131. Інструкція про порядок взаємодії дільничних інспекторів прикордонної служби Державної прикордонної служби України та дільничних інспекторів міліції в системі МВС України : наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України, Міністерство внутрішніх справ України від 18 грудня 2003 року № 380/1556 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0037-04>.

132. Інструкція про порядок взаємодії Міністерства надзвичайних ситуацій України та Адміністрації Державної прикордонної служби України щодо запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру : наказ Міністерства надзвичайних ситуацій України, Адміністрації Держприкордонслужби України від 10 жовтня 2011 року № 1077/744 // Офіційний вісник України – 2011. – № 87 – с. 130.

133. Програма розвитку прикордонного співробітництва у Харківській області до 2011 року / Рішення Харківської обласної ради від 27 січня 2005 року (XXIII сесія IV скликання) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oblrada.kharkov.ua/ukr/decision/?id=547&sid=22>.

134. Грохольський В. Л. Управління діяльністю спеціальних підрозділів МВС України по боротьбі з організованою злочинністю : дис... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Грохольський Володимир Людвігович. – Х., 2004. – 425 с.

135. Крезе О. О. Державний кордон України і його захист від протиправних посягань. / О. О. Крезе, А. В. Мілашевич // Боротьба з протиправною діяльністю на державному кордоні України: теорія, практика, проблеми : міжвідомча науково-практична конференція, 8 грудня 2005 р. : тези допов. – Хмельницький, – 2006. –176 с.

136. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

137. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 04 квітня 1995 року // Відомості Верховної Ради України – 1995. – № 19. – Ст. 134

138. Про регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 березня 2010 року // Відомості Верховної Ради України – 2010. – № 14. – Ст.133

139. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання : постанова Верховної Ради України від 4 грудня 2014 року // Відомості Верховної Ради України –2015– № 1 – Ст. 10

140. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 5 березня 1998 року // Відомості Верховної Ради України – 1998 – № 35 – Ст. 237

141. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 20. – Ст. 619.

142. Про прикордонний режим : постанова Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 року №1147 // Офіційний вісник України – 1998. – № 30. – Ст. 33.

143. Про затвердження Положення про пункти пропуску через державний кордон та пункти контролю: постанова Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2010 р. № 751 // Офіційний вісник України – 2010. – № 65 – с. 88.

144. Долежан В. Реформа державної влади: шляхи і варіанти реалізації / В. Долежан., С. Василюк // Право України. – 2002. – № 12. – С. 33–37.



145. Дахова І. Поняття виконавчої влади та її місце в державному механізмі України (конституційний аспект) / І. Дахова // Право України. – 2002. – № 12. – С. 23–27.

146. Коваленко А. А. Розвиток виконавчої влади в Україні на сучасному етапі: теорія і практика : монографія / А. А. Коваленко. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. – 512 с.

147. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні / І. Б. Коліушко // Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького НАН України; Центр політико-правових реформ. – К. : Факт, 2002. – 259 с.

148. Пахомов І. Конституція України і виконавча влада / І. Пахомов // Право України. – 2002. – № 9. – С. 38–40.

149. Крупчан О. Д. Організація виконавчої влади / О. Д. Крупчан. – К. : Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України, 2001. – 130 с.

150. Русско-украинский словарь терминов по теории государства и права / под общ. ред. Н.И. Панова. – Харьков, 1993. – 92 с.

151. Шаповал В. Вищі органи сучасної держави / В. Шаповал. – К.: Програма Л, 1995. – 220 с.

152. Битяк Ю. П. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.

153. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс : Загальна частина : у двох томах : підруч. / Ред. Колегія : В. Б. Авер'янов (голова) [та ін.]. – К.: Юридична думка, 2004. –Т. 1. – 584 с.

154. Кисіль С. П. Організаційно-структурні аспекти виконавчої влади в Україні (теоретичний аналіз) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. / Кисіль Сергій Петрович. – К., 1997. – 198 с.

155. Фрицький О. Ф. Конституційне право України : підручник / О. Ф. Фрицький. – Київ : Юрінком Інтер, 2003. – 380 с.

156. Хоменко О. В. Виконавча влада: соціально-правова природа, особливості : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Олена Василівна Хоменко – Харків – 2005. – 19 с.

157. Пікуля Т.О. Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування) : дис. ... канд.. юрид. наук : 12.00.01. / Пікуля Тетяна Олександрівна – К., 2004. – 203 с.

158. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 року // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 20.

159. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 року // Відомості Верховної Ради України – 1999. – № 20. – Ст. 190.

160. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України – 1997. – № 24. – Ст. 170.

161. Бублик Г.В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект : дис. ... канд.. юрид. наук : 12.00.07. / Бублик Галина Василівна. – Київ, 2005. – 177 с.

162. Регламент Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 // Урядовий кур'єр. – 2007. – № 138.

163. Про утворення урядових комітетів та затвердження їх посадового складу : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 березня 2014 р. № 75 // Урядовий кур'єр від 01.04.2014 – № 59.

164. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від від 10 вересня 2014 року № 442 // Офіційний вісник України. – 2014, – № 74, – Ст. 2105.

165. Козлова Ю. М. Административное право : учебник / Под ред. Ю. М. Козлова. – М. : ЮРИСТЪ, 2005. – 554 с.

166. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / [А. Вишневський (кер. авт. колективу), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк та ін.; за заг. ред. Т. Мотренка] – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 396 с.

167. Про Державну фіскальну службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236 // Офіційний вісник України. – 2014, – № 55 – Ст. 1507.

168. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 502 // Офіційний вісник України – 2014. – № 81. – Ст. 36.

169. Адміністративне право України : підручник / За заг. ред. д.ю.н., проф. Коломоєць Т. О. – Київ : «Істина», 2008. – 219 с.

170. Мельник Ю. В. Правове регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. / Мельник Юрій Віталійович – Київ, 2006. – 185 с.

171. Кикоть П. В. Міністерства в системі органів виконавчої влади України : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Кикоть Павло Валерійович – К., 2002. – 210 с.

172. Структура Сумської обласної Державної Адміністрації <http://www.prav-org.sm.gov.ua/index.php/uk/2013-04-18-21-51-02>

173. Положення про управління взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи Сумської обласної державної адміністрації : Розпорядження голови Сумської обласної державної адміністрації 23.04.2012 № 153-ОД [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.state-gov.sumy.ua/docs/structura/pravoohor/pravoohor\\_polozhennya.html](http://www.state-gov.sumy.ua/docs/structura/pravoohor/pravoohor_polozhennya.html)

174. Проценко Т. О. Діяльність органів виконавчої влади в регіоні України: організаційно-правові засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. з держ. управління : 25.00.04. «Регіональне управління» / Проценко Тарас Олександрович. – Київ, 2002. – 20 с.

175. Про розподіл основних обов'язків між головою, першим заступником, заступником голови – керівником апарату та заступниками голови Одеської обласної державної адміністрації : розпорядження голови Одеської обласної державної адміністрації від 13.06.2014 р. № 507/А-2014 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://oda.odessa.gov.ua/files/oda/rozporjadjennya/2014/0507-a14.pdf>

176. Про районну міжвідомчу комісію з питань запобігання порушень державного кордону : розпорядження голови Дубовицької районної державної адміністрації Рівненської області 10 січня 2013 року № 9 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.dubrrda.rv.ua/pages/documents/rozporjadarhiv.php?id=2013-01-10\\_009](http://www.dubrrda.rv.ua/pages/documents/rozporjadarhiv.php?id=2013-01-10_009)

177. Манжула А. А. Державне управління на місцевому рівні : адміністративно-правовий аспект : дис. ...канд.. юрид. наук : 12.00.07. / Манжула Андрій Анатолійович. – Одеса, 2003. – 189 с.

178. Про ратифікацію Європейської Хартії місцевого самоврядування : Закон України від 16 липня 1997 року // Відомості Верховної Ради України – 1997. – № 38. – Ст. 249.

179. Матузова Н. И. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ, 2000. – 776 с.

180. Корельский В. М. Теория государства и права : учебник для юридических вузов и факультетов. / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Первалова – М. : Издательская группа ИНФРА М – НОРМА, 1997. – 570 с.

181. Кутафин О. Е., Муниципальное право Российской Федерации : учебник / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев – М. : Юристъ – 2004. – 252 с.

182. Солоненко О. М. Реалізація функцій забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян у системі місцевого самоврядування (організаційно-правові питання) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. : 12.00.02 «Конституційне право» / Олег Миколайович Солоненко – К., – 2001. – 19 с.

183. Структура Одеської обласної ради // [Електронний ресурс] Режим доступу : <http://oblrada.odessa.gov.ua/>

184. Структура Львівської обласної ради // [Електронний ресурс] Режим доступу : <http://www.oblrada.lviv.ua/komisii.php>

185. Бурлаков В. С. Стадії провадження по висвітленню діяльності публічної адміністрації України засобами масової інформації / В. С. Бурлаков // // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія.: Юриспруденція. – 2014. – № 8. – С.64–67

186. Пеклушенко О. М. Зарубіжний досвід розмежування повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування /О. М. Пеклушенко// Право та державне управління: збірник наукових праць. – 2012. – № 1 (6) – С. 159–163 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/2868/%CE>

187. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 року // Відомості Верховної Ради України – 2003. – № 39. – Ст. 351.

188. Про громадські об'єднання : Закону України від 22 березня 2012 року // Відомості Верховної Ради України – 2013. – № 1. – Ст. 1.

189. Про затвердження Типового статуту громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, описів зразків бланка посвідчення і нарукавної пов'язки члена такого формування : постанова Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2000 року № 1872 // Урядовий кур'єр 2001. – № 43.

190. Яловий О. Участь громадськості в охороні громадського порядку : законодавче врегулювання в окремих країнах СНД та їх регіонах / О. Яловий // Право України. – 2005, – № 1 – С. 122–124.

191. Грохольський В. Л. Управління діяльністю спеціальних підрозділів МВС України по боротьбі з організованою злочинністю : дис... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Грохольський Володимир Людвигович. – Х., 2004. – 425 с.

192. Про затвердження та введення в дію Інструкції про роботу з громадськими формуваннями з охорони громадського порядку і державного кордону : наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 22 жовтня 2003 року № 188. – Окреме видання.

193. Про основні результати оперативно-службової діяльності органів та підрозділів Державної прикордонної служби України : зведення № 1/320 від 16.11.2014 року – Окреме видання.

194. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. Ю. С. Шемшученко [та ін.]. – К. : Укр. енцикл., – 1999. – Т. 1 : А–Г. – 672 с.

195. Сесемко К.В. Основні напрямки діяльності муніципальної міліції. // [Електронний ресурс]. Режим доступу : [http://www.naiu.kiev.ua/tslc/pages/biblio/visnik/n2001\\_1/sesemko.htm](http://www.naiu.kiev.ua/tslc/pages/biblio/visnik/n2001_1/sesemko.htm)

196. Гостев В. В. Деякі проблеми забезпечення охорони громадського порядку при проведенні масових міроприємств в Україні / В. В. Гостев // Вісник Луганського інституту внутрішніх справ. – 2000. – Спеціальний випуск. – 175 с.

197. Джафарова О. В. Правові основи партнерства міліції і населення : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. / Джафарова Олена В'ячеславівна. – Х., 2003. – 206 с.

198. Лошицкий М. В. Адміністративно-правові відносини в сфері охорони громадського порядку : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец: 12.00.07. «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Михайло Васильович Лошицкий. – К., 2002. – 16 с.

199. Новіков М. М. Об'єднання громадян у механізмі взаємодії держави і громадянського суспільства : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01. «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / М. М. Новіков – Х., 2002. – 18 с.

200. Покатаєв П. С. Роль органів місцевого самоврядування в залуєнні громадськості до сфери охорони громадського порядку /- П. С. Покатаєв // Право та державне управління : збірник наукових праць. – Запоріжжя : КПУ, 2012. – № 1 (6). –с. 159–165.

201. З історичного досвіду взаємодії поліції з громадянами / В. М. Круглий, І. В. Сервецький, І. В. Хотінь – Режим доступу: [http://www.naiu.kiev.ua/tslc/pages/biblio/visnik/nomer10/all\\_krug.html](http://www.naiu.kiev.ua/tslc/pages/biblio/visnik/nomer10/all_krug.html)

202. Гливіка Ю.Ю. Форми та методи роботи інспектора прикордонної служби з місцевим населенням // Науковий вісник Державної прикордонної служби Національна академія Державної прикордонної служби України. – 2004. – № 2. – С. 3–4.

203. Лейда Б. В. Інститут дільничних прикордонних уповноважених. Його обов'язки, права та організація роботи / Лейда Б. В. // Збірник наукових праць – Хмельницький : Національної академії ПВУ – 2000. – № 13. Частина Н. (спеціальний випуск). – С. 141–148.

204. Хома В. О. Окремі аспекти адміністративно-профілактичної діяльності інспекторів прикордонної служби в умовах реформування органів охорони державного кордону / В. О. Хома // Проблеми охорони державного кордону на ділянці прикордонного загону в умовах реформування Прикордонних військ України у правоохоронну структуру : Матеріали наук. практ. конф. – Хмельницький : НАДСУ; 2003. – С. 99–106.

205. Долгополов А. М. Організаційно-правові питання діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону в Україні : дис. ... кандидат. юрид. наук : 12.00.07. / Долгополов Анатолій Миколайович – К., 2008. – 268 с.

206. Каблов Д. С. Адміністративно-правовий статус членів громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону : дис. ... кандид. юрид. наук : 12.00.07. / Каблов Денис Сергійович – Донецьк., 2007. – 191 с.

207. Громадські правозахисники. Міліцейський кур'єр. Всеукраїнський часопис правоохоронних органів // [Електронний ресурс]. Режим доступу : [http://mk.lviv.ua/index.php?level\\_path=0-5-6-476](http://mk.lviv.ua/index.php?level_path=0-5-6-476)

208. Сайт Об'єднання громадських формувань України з охорони громадського порядку і державного кордону // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://sites.google.com/site/ukrohorona/>

209. Міжнародний пакту про громадянські і політичні права. Прийнято 16 грудня 1966 року Генеральною Асамблеєю ООН. Міжнародний пакт ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19.10.73 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_043](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_043)

210. Загальна декларації прав людини ООН; Міжнародний документ від 10.12.1948 // Голос України – 2008. – № 236.

211. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзацу четвертого статті 2, частини другої статті 6, частини першої, другої статті 10 Закону України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» (справа про молодіжні організації) від 13 грудня 2001 року № 18 – рп /2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 51. – Ст. 2310.

212. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 4 лютого 1994 року // Відомості Верховної Ради України – 1994. – № 23. – Ст. 161.

213. Про затвердження Технології прикордонного та митного контролю у пунктах пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення : наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України і Державної митної служби України від 11 червня 2008 № 505/642 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 62. – Ст. 2101.

214. Типова технологічна схема пропуску через державний кордон автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних

засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними : постанова Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2003 р. № 1989 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 52. – Ст. 2778.

215. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19 червня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

216. Відомча програма удосконалення службової діяльності діяльничних інспекторів прикордонної служби : Додаток до рішення колегії Державної прикордонної служби України від 18 лютого 2011 року № 2 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://pvu.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art\\_id=110388&cat\\_id=109952&ctime=1303132922703](http://pvu.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=110388&cat_id=109952&ctime=1303132922703)

217. Мордовец А. С. Права человека и деятельность органов внутренних дел / А. С. Мордовец, А. А. Магомедов, Л. В. Силантьева, А. А. Чинчиков-Саратов : ВШ МВД РФ, 1994. – 47 с.

218. Нерсисянц В. С. Проблемы общей теории права и государства : [учебник для вузов] / [Под общ. ред. члена-корр. РАН, доктора юрид. наук, проф. Нерсисянца В. С.] – М. : Издательская группа НОРМА-ИНФРА М, 1999. – 832 с.

219. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1966, – с.5.

220. Комаров С. А. Общая теория государства и права: [учебник] / С. А. Комаров // 4-е изд., переработанное и дополненное. – М. : Юрайт, 1998. – 416 с.

221. Энциклопедический словарь : в 2-х т.– М.: Сов. энциклопедия, – Т.2 : А–Г. – 1964, С. 26.

222. Мота А. Ф. Стандарти Європейського Союзу в охороні державних кордонів та застосування їх для удосконалення законодавства України. // Інтегроване управління кордонами. Теорія і практика : міжнародна науково-практична конференція (21–22 травня 2013 року) / Державна прикордонна служба України, Національна академія Державної прикордонної служби України імені Б. Хмельницького. – Хмельницький : Видавництво НАДПСУ, 2013. – 146 с.



223. Олуйко В. М. Державна кадрова політика в регіоні України: формування і реалізація : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управління : спец. : 25.00.04 «Регіональне управління» / В. М. Олуйко – К., 2001. –20 с.

224. Лазарев В. В. Общая теория права и государства : учебник / под. ред. В. В. Лазарев. – М. : Юрист, – 1996. – С. 194.

225. Юзьков Л. П. Государственное управление в политической системе развитого социализма / Л. П. Юзьков. – К. : Вища школа, 1983. – 156 с.

226. Лазарев В. В. Общая теория права и государства : учебник / Под. ред. В. В. Лазарев. – М. : Юрист, – 1994. –360 с.

227. Ростовщиков И. В. Реализация прав личности в деятельности органов внутренних дел : [учебное пособие]. / И. В. Ростовщико-Волгоград : ЮИ МВД Российской Федерации, 1996. – С. 21, 142.

228. Фалатюк О. С. Поняття та сутність адміністративно-правового механізму регулювання відносин у сфері перевезень вантажів автомобільним транспортом / О. С. Фалатюк // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія.: Юриспруденція. – 2014. – № 8. – С.115–118

229. Петров В. И. Организационно-правовые основы взаимодействия пограничных органов и пограничных войск Федеральной службы безопасности Российской Федерации с органами внутренних дел в сфере охраны Государственной границы Российской Федерации в повседневных условиях : дис. ... канд.. юрид. наук : 20.02.03. / Петров Владимир Иванович – М., 2004. – 238 с.

230. Бакірова І. О. Державно-правовий механізм забезпечення конституційного права людини і громадянина на судовий захист та місце органів юстиції України у здійсненні правосуддя / Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // <http://www.minjust.gov.ua/9254>

231. Інструкція про порядок взаємодії органів Державної прикордонної служби України та Міністерства внутрішніх справ України під час виконання завдань у межах території, яка зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи : наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України, Міністерства внутрішніх справ України від 12 січня 2004 року № 27/57 // [Елек-

тронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0166-04>

232. Корнякова Т. В. Прокуратура і органи позавідомчого контролю: нагляд і взаємодія : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. : 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / Т. В. Корнякова. – О., 2004. – 20 с.

233. Калюжний Р. А. Формування організаційно-правових основ інформаційного забезпечення правоохоронних органів України / Ростислав Андрійович Калюжний, Анатолій Іванович Марущак, Олексій Геннадійович Петров // Боротьба з організованою злочинністю та корупцією (теорія і практика). Науково-практичний журнал. – Вип. 19 – 2008. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/bozk/19text/g19\\_22.htm](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/bozk/19text/g19_22.htm)

234. Порядок обміну даними між суб'єктами інтегрованого управління кордонами : Наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України, Міністерства інфраструктури України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства фінансів України, Служби безпеки України, Національного агентства України з питань державної служби від 12 жовтня 2011 № 753/423/737/288/1283/392/30 // Офіційний вісник України. – 2011 р. – № 82. – Ст. 3011.

235. Словник Української мови // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sum.in.ua/s/koordynacija>

236. Малиновський В. Я. Державне управління : [навчальний посібник] / В. Я. Малиновський. – [ 2-ге вид. доп. та перероб ] . – К.: Атіка, 2003 – 576 с.

237. Ямпольская И. А. К методологии науки управления / И. А. Ямпольская // Советское государство и право. – 1989. – №8 – С. 130.

238. Мелкадзе О. В. О координации в системе контролирующих органов / О. В. Мелкадзе // Советское государство и право. – №12. – 1988. – С. 21.

239. Білоус В. Т. Координація управління правоохоронними органами України по боротьбі з економічною злочинністю (адміністративно-правовий аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. : 12.00.07 «Теорія управління; адміністрати-

вне право і процес; фінансове право» / Віктор Тарасович Білоус. – Х.; 2004. – 38 с.

240. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закону України від 15 квітня 2014 року // Голос України – 2014. – № 83 / спецвипуск /

241. Про затвердження Зводу відомостей, що становлять державну таємницю : наказ Служби безпеки України від 12 серпня 2005 року № 440 // Офіційний вісник України – 2005. – № 34. – Ст. 2089.

242. Порядок дій посадових осіб органів охорони державного кордону Державної прикордонної служби України щодо установа-лення режиму в пунктах пропуску через державний кордон, здійснення контролю за його додержанням, а також організації і забезпечення взаємодії та координації контрольних органів і служб, що здійснюють різні види контролю або беруть участь у забезпеченні режиму в пунктах пропуску через державний кордон : наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України № 627 від 29.08.2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 77. – Ст. 2868.

243. Про основи національної безпеки : Закон України від 19 червня 2003 року // Відомості Верховної Ради України – 2003. – № 39. – Ст. 351

244. Програма інтеграції України до Європейського Союзу : указ Президента від 14 вересня 2000 р. № 1072/2000 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0001100-00&p=1233498318340576>

245. Кашина С. Ю. Право Европейского Союза : учебник для вузов / под. ред. С. Ю. Кашина. – М. : Юристъ, 2004. – 925 с.

246. Грицяк І. А. Право та інституції Європейського Союзу : навчальний посібник. / І. А. Грицяк – К. : «К.І.С.», 2006. – 300 с.

247. Конституційні акти Європейського Союзу. Частина I / [упорядник Г. Друзенко ]; за загальною редакцією Т. Качки. – К. : Юстініан, 2005 р. – 512 с.

248. Шенгенский кодекс о границах 2006 г. (Регламент (ЕС) № 562/2006 Европейского Парламента и Совета от 15 марта 2006 г., устанавливающий Кодекс Сообщества о режиме пересечения людьми границ) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/schengen/schengen\\_code.htm](http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/schengen/schengen_code.htm)

249. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland \ Bunde-  
zentrale für politische Bildung. 2000. – 207 с.

250. Der Vertrag zwischen für die Bundesrepublik Deutschland  
und der Tschischen Republik über die Zusammenarbeit der polizeilichen  
und Grenzorganen in den Grenpolizeilichen Bereichen // [Електронний  
ресурс]. – Режим доступу : [http// content.grin.com/document/  
v105335.pdf](http://content.grin.com/document/v105335.pdf)

251. Соглашение Между правительствами государств экономи-  
ческого союза бенилюкс, федеративной республики германии и фран-  
цузской республики о постепенной отмене проверок на общих гра-  
ницах. L'acquis de Schengen intégré dans l'Union européenne.  
Bruxelles, Conseil de l'Union européenne: Secrétariat général,  
1999. p.20–31. Перевод с французского к.ю.н. А.О.Четверикова. //  
[Електронний ресурс]. – Режим доступу :  
<http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/schengen/schengenagr.htm>

252. Європейський союз. Словник – довідник / Ред. М. Марчен-  
ко. – К.: «К.І.С.», 2006. – 140 с.

253. Законотворчість. Словник термінів і понять з міжнародного  
права та європейського права // Інститут законодавства Верховної  
ради України. – К.: 2005. – 186 с.

254. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :  
<http://frontex.europa.eu/about-frontex/origin> 12.05.2014 р.

255. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :  
<http://frontex.europa.eu/about-frontex/legal-basis>

256. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :  
<http://frontex.europa.eu/about-frontex/organisation/structure>

257. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :  
<http://frontex.europa.eu/operations/return>

258. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :  
<http://frontex.europa.eu/training/principles>

259. Шевчук І. Основні види правотворчих помилок у законодав-  
стві України: деякі теоретичні аспекти / І. Шевчук // Вісник Львівсь-  
кого університету. Серія юридична. – 2014. – № 59. – С. 35–42

260. Тлумачний словник української мови (онлайн) // [Елект-  
ронний ресурс]. – Режим доступу : [http://uktdic.appspot.com/?  
q=%D0%B4%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%BC%D0%BE%D0%B3%D0%B0](http://uktdic.appspot.com/?q=%D0%B4%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%BC%D0%BE%D0%B3%D0%B0)

261. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный / Т. Ф. Ефремова – М.: Русский язык, 2000. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.efremova.info/word/sposobstvovat.html>

262. Толковый словарь / [под ред. С. И. Ожегова]. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=30207>

263. Словарь синонимов Абрамова // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://slovar-sinonimov.ru/description/pomogat/12493>

264. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія / В. К. Колпаков. – К. «Юрінком Інтер», 2004. – 528 с.

265. Гергелюк Н. Т. Адміністративна відповідальність за порушення в галузі виконання адміністративно-правових зобов'язань / Н. Т. Гергелюк // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія юридичні науки. – 2014. – Вип. 4. – Т 2. – С. 34–37.

266. Про Національну гвардію України : Закон України від 13 березня 2014 року // Відомості Верховної Ради України – 2014. – № 17. – Ст. 594.

267. Звіт Луганської митниці Міндоходів про виконання Плану роботи на 2013 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступа : // <http://lg.sfs.gov.ua/diialnist/plani-ta-zviti-roboti/134608.html>

268. Про підсумки оперативно-службової діяльності Державної прикордонної служби України у 2013 році та завдання на 2014 рік відповідно до вимог Президента та Уряду України : Рішення колегії Державної прикордонної служби України // Прикордонник України – 2013. – № 48 (5398). – С. 6.

269. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010// Офіційний вісник України. – 2010. – № 32, – Ст. 1026.

270. [Електронний ресурс]. Режим доступа : <http://tyzhden.ua/News/123374>

271. Голова ДПСУ Микола Литвин: «За 20 років нам удалось збудувати сучасне, ефективне правоохоронне відомство» // Голос України № 96 (5346) від 26 травні 2012 року.

272. Реформування системи правоохоронних органів України та міжнародний досвід трансформації поліції в країнах Центральної та Східної Європи: Матеріали міжнар. «круглого столу» (м. Київ, 14 жовт. 2005 р.) / Нац. ін-т пробл. міжнар. безпеки при Раді нац. безпеки і оборони України; За заг. ред. О.С. Бодрука.— К. : НІПМБ, 2006. – 190 с.

273. [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://wartime.org.ua/2270-nardepi-hochut-obyednati-mvs-mns-ta-prikordonsluzhbu.html>

274. Правова реформа в ДПСУ згідно із стандартами ЄС: досвід нових членів ЄС. Звіт та рекомендації // Окреме видання Міжнародної організації міграції, 2010.

275. Василь Шакун: «Це шлях до справедливого правопорядку» // [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://ukurier.gov.ua/uk/articles/vasil-shakun-ce-shlyah-do-pravedlivogo-pravoporoya/p/>

276. Хома В. А. Проблеми реформування правоохоронної системи України: прикордонний аспект / В. А. Хома // Прикордонна служба: історія, сучасність і перспективи розвитку : науково-практична конференція, Хмельницький, 2011 р. – с. 81–82

277. Зозуля І. В. Теорія і практика реформування системи органів МВС України: адміністративно-правові засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора. юрид. наук : спец. : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ігор Вікторович Зозуля – Київ, 2011. // [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://mydisser.com/ua/catalog/view/7729.html>

278. Кушнір І. П. Создание современной пограничной службы европейского типа в условиях реформирования правоохранительных органов / И. П. Кушнір // Научно-теоретический и практический журнал Оралдың ғылым жаршысы [Серия: экономические науки, философия, право] – 2014. – № 2 (81) – С. 77–81

279. Чумак В. В. Реформування системи управління кордонами у контексті реалізації плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для // [Електронний ресурс]. Режим доступу : [http://parlament.org.ua/content/print.php?action=news&ar\\_id=2642](http://parlament.org.ua/content/print.php?action=news&ar_id=2642)

280. Хома В. О. Теоретичні та організаційно-правові засади реформування системи правоохоронних органів України / В. О. Хома // Митна безпека. – 2013. – № 1. – С. 111–116.

281. Зьолка В. Л. Правова регламентація взаємодії та координації у сфері охорони державного кордону / В. Л. Зьолка // Наука і правоохорона – 2013. – № 1 (19) – С. 94–99.

282. Гетьман Є. А. Функція упорядкування підзаконних нормативно-правових актів в нормотворчому процесі органів виконавчої влади України / Є. А. Гетьман // науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки. – 2014. – Вип. 2. – Т 3. – С. 56–59.

Наукове видання

**Калюжний Ростислав Андрійович  
Кушнір Ірина Павлівна**

**ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ВЗАЄМОДІЇ ПУБЛІЧНОЇ  
АДМІНІСТРАЦІЇ  
У ПРИКОРДОННІЙ СФЕРІ**

*Монографія*

Комп'ютерна верстка: *Березинець А.В.*

Підписано до друку 04.05.2015. Формат 60×84/16.

Папір офсетний. Гарнітура Таймс. Друк офсетний.

Ум. друк. арк. 13,6. Наклад 300. Зам. №82.

Надруковано в «МП Леся».

Свідотство про внесення до Державного реєстру

Суб'єктів видавничої справи ДК №892 від 08.04.2002.

03148, Київ, а/с 115.

Тел./факс: + 38 050 469 7485,

E-mail: lesya3000@ukr.net

