


АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.7

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2019.4.06>

Іван Іванович Байдюк,

*Науково-дослідний інститут права
Сумського державного університету,
кафедра адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки (аспірант);*

 <https://orcid.org/0000-0002-2201-7992>,
e-mail: baidyuk@meta.ua

ПРИНЦИПИ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З ІНШИМИ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ

Досліджено сутність принципів взаємодії Державної прикордонної служби України з іншими правоохоронними органами, що обумовлено важливістю забезпечення належної охорони державного кордону в сучасних умовах розвитку держави. Основним методом дослідження став метод критичного аналізу, що дозволив проаналізувати положення чинного національного законодавства та наявні в науковій доктрині підходи до розуміння принципів взаємодії Державної прикордонної служби України з іншими правоохоронними органами. Сформульовано поняття «принципи взаємодії Державної прикордонної служби України з іншими правоохоронними органами» та визначено їх перелік. Запропоновано класифікувати принципи взаємодії Державної прикордонної служби України з іншими правоохоронними органами, поділивши на загальні та спеціальні.

Ключові слова: принципи, взаємодія, Державна прикордонна служба України, правоохоронні органи.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

У сучасних умовах розвитку держави вдосконалення взаємодії Державної прикордонної служби України (далі – Держприкордонслужба) з іншими правоохоронними органами має бути пріоритетним завданням зазначених суб'єктів. Це обумовлено тим, що наявні на державному кордоні загрози правопорядку та безпеці вимагають об'єднання зусиль Держприкордонслужби й інших правоохоронних органів України для мінімізації зазначених загроз. Водночас реальна ситуація свідчить про те, що сьогодні стан взаємодії між зазначеними суб'єктами не є задовільним і потребує належної уваги з боку науковців і законодавця. Першим кроком повинно стати визначення

керівних засад, основ взаємодії Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами.

Стан дослідження проблеми

Принципи взаємодії Держприкордонслужби з різними суб'єктами, у тому числі правоохоронними органами, були предметом дослідження небагатьох науковців, зокрема йдеться про наукові праці Я. С. Галанюка, Р. М. Лящука, Ю. А. Оверченко, І. М. Пастернака та М. П. Плахотного, а тому доцільно більш детально приділити увагу зазначеному питанню.

Мета і завдання дослідження

Мета статті полягає у визначенні поняття та змісту принципів взаємодії Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами. Відповідно до мети *завданнями* дослідження є з'ясувати сутність поняття «принципи взаємодії» та законодавчий підхід до визначення принципів взаємодії Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами; виокремити наявні у науковій доктрині підходи до розуміння принципів взаємодії Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами та сформулювати визначення поняття «принципи взаємодії Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами».

Наукова новизна дослідження

У контексті наявних наукових підходів сформульовано поняття «принципи взаємодії Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами» й удосконалено їх перелік і класифікацію.

Виклад основного матеріалу

Невід'ємним елементом механізму взаємодії Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами є принципи взаємодії, зважаючи на що необхідно звернути увагу на розуміння поняття «принципи взаємодії». Так, О. М. Музичук визначає ці принципи як основні поняття та положення, які відображають найбільш суттєві, головні сторони і прояви взаємодії. Вони охоплюють риси, властиві всій управлінській системі, а не лише окремим елементам або рівням, явищам або процесам [1]. Ураховуючи запропоноване розуміння поняття «принципи взаємодії» необхідно зауважити, що воно загалом не вказує на конкретні ознаки взаємодії як процесу, що відбувається між різними суб'єктами механізму держави; зважаючи на це, варто звернути увагу ще і на позицію В. О. Бурбики, який під принципами взаємодії пропонує розуміти науково обґрунтовані та сформульовані у вигляді загальних, засадничих, імперативних положень закономірності суспільного життя, відповідно до яких має організовуватися і реалізовуватися спільна діяльність суб'єктів як приватного, так і публічного характеру [2].

Переходячи безпосередньо до взаємодії між конкретними суб'єктами, необхідно звернути увагу і на підхід Д. Заброди, який розуміє під принципами взаємодії між суб'єктами боротьби з корупцією систему установок, керівних начал і відправних положень, які відбивають об'єктивні закономірності розвитку правоохоронних відносин у сфері боротьби з корупцією на сучасному етапі існування суспільства і визначають сутність відносин між суб'єктами, які взаємодіють із метою виконання покладених на них загальних та індивідуальних завдань [3]. Отже, поняття принципів взаємодії в науковій доктрині не є чимось новим. Звісно, принципи взаємодії Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами не є винятком. На підтвердження зазначеного пропонуємо звернути увагу, що І. М. Пастернак розуміє під принципами взаємодії Державної прикордонної служби України з правоохоронними органами сукупність науково обґрунтованих та нормативно закріплених основних засад спільної чи узгодженої діяльності в інтересах досягнення спільних цілей з метою забезпечення правопорядку на державному кордоні та його недоторканості [4]. Ключовими у цьому визначенні є акценти на науковій обґрунтованості та закріплення принципів взаємодії Державної прикордонної служби України з правоохоронними органами в чинних нормативно-правових актах держави.

Разом із тим варто також погодитись з І. М. Пастернаком, що складність проблеми дослідження принципів взаємодії Державної прикордонної служби України з правоохоронними органами полягає в тому, що виникає необхідність розмежування принципів діяльності Державної прикордонної служби України та правоохоронних органів і принципів, на підставі яких здійснюється організація взаємодії між ними [4]. Ще однією особливістю принципів взаємодії Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами, на якій необхідно наголосити, є широке коло взаємовідносин, що, безсумнівно, повинні ними охоплюватися. Це пов'язано з тим, що Держприкордонслужба відповідно до законодавства України має повноваження щодо здійснення оперативно-розшукової та розвідувальної діяльності, окремих контррозвідувальних заходів тощо. Зокрема, Ю. А. Оверченко звертає увагу, що в оперативно-розшукових підрозділів Державної прикордонної служби України в процесі боротьби з транскордонною злочинністю на державному кордоні України виникає низка питань щодо організації взаємодії між суб'єктами оперативно-розшукової діяльності. Передусім це стосується процесу застосування оперативних сил і засобів у межах взаємодії між суб'єктами оперативно-розшукової діяльності під час їх спільної протидії транскордонній злочинності [5].

Отже, принципи взаємодії Держприкордонслужби та інших правоохоронних органів є комплексною категорією. Закон України «Про

Державну прикордонну службу України»¹ до принципів її діяльності відносить таке: законність, повагу і дотримання прав та свобод людини та громадянина; позапартійність; безперервність; поєднання гласних, негласних та конспіративних форм і методів діяльності; єдиноначальність; колегіальність при розробці рішень; взаємодія з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями; відкритість для демократичного цивільного контролю. При цьому закони України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18.02.1992 «Про контррозвідувальну діяльність» від 26.12.2002 і «Про розвідувальні органи» від 22.03.2001 також визначають принципи здійснення оперативно-розшукової діяльності, контррозвідувальних та розвідувальних заходів, у тому числі в межах взаємодії між уповноваженими суб'єктами, одним із яких є Держприкордонслужба. Такими є верховенство права, законність, поважання і дотримання прав та свобод людини та громадянина.

Розкриваючи місце принципу верховенства права у переліку принципів взаємодії Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами, Т. А. Авакян зазначає, що, на відміну від інших сфер, у сфері правоохорони домінує обов'язок щодо підтримання режиму законності, який покладено здебільшого на органи державної влади як на відповідального суб'єкта, наділеного спеціальними повноваженнями та засобами впливу. За таких умов, коли законодавчий припис завдяки правоохоронному органу або рівню авторитетності правової норми стає загальнообов'язковим, закон стає не лише засобом забезпечення верховенства права, а й засобом утілення в життя таких соціальних і правових цінностей, як правда, справедливість, гуманізм, свобода, рівність, недоторканність і власність. Закон, таким чином, набуває ознак, що узгоджуються з формальними ознаками нормативних актів і змістовими вимогами принципу верховенства права [6, с. 131]. Очевидно, що принципи верховенства права та законності є взаємопов'язаними, але не тотожними.

Доповнюючи зміст вищевикладеного, зауважимо, що законність – це фундаментальна категорія і водночас комплексне юридично-правове явище, що відображає правовий характер організації суспільного життя та органічний зв'язок права і влади, права і держави [1]. Отже, можна зробити висновок, що цей принцип відображає правовий характер організації та здійснення взаємодії Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами.

Переходячи до принципу поваги та дотримання прав і свобод людини та громадянина зауважимо, що принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина передбачає не лише «пасивний»

¹ Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 № 661-IV : ред. від 04.10.2019.

обов'язок державних органів і посадових осіб не порушувати права громадян, а й активну ініціативну діяльність, спрямовану на забезпечення їх реалізації та захисту. Варто сказати, що концепція «позитивних зобов'язань» держави дістала розвиток у прецедентній практиці Європейського суду з прав людини [7].

Так, Д. М. Демків звертає увагу, що процес організації та взаємодії має власні принципи, серед яких науковець виділяє законність, ініціативність, системність, відкритість, плановість, узгодженість спільної мети взаємодії, раціональність рішень і використання можливостей суб'єктів, що взаємодіють [8]. М. П. Плахотний до принципів взаємодії у боротьбі із злочинністю відносить суворе дотримання законності, оперативність розгляду й ухвалення рішень із питань, що потребують спільного вирішення та забезпечення їх виконання у межах визначеної компетенції; комплексне використання у разі необхідності сил і засобів, що є у розпорядженні взаємодіючих сторін [9, с. 121]. Указані класифікації принципів взаємодії загалом свідчать про те, що науковці беруть до уваги лише принцип законності, залишаючи поза увагою принцип верховенства права та принцип поважання і дотримання прав і свобод людини та громадянина.

Досить цікавими є також класифікації принципів взаємодії Держприкордонслужби з правоохоронними органами. І. М. Пастернак виділяє серед них такі: безперервності взаємодії, широкого застосування гласних і негласних форм і способів взаємодії, ефективності, правового обґрунтування, забезпеченості ресурсами, оптимального використання можливостей суб'єктів, що взаємодіють, рівності, збалансованості, «головної ланки», цільової адаптації та пропорційної відповідальності за наслідки взаємодії [4]. Зазначена класифікація у цілому суттєво поглиблює розуміння принципів взаємодії Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами, але містить положення, на які нам варто звернути окрему увагу. Перш за все, наголосимо, що ми не вважаємо доцільним окремо виділяти правове обґрунтування серед принципів взаємодії, оскільки наявність нормативної бази деякі науковці вважають не принципом, а ознакою взаємодії, притаманною в цілому будь-якому державно-управлінському процесу.

Водночас доцільним є виокремлення І. М. Пастернаком принципу рівності суб'єктів взаємодії, оскільки науковці загалом відносять його до одних із загальних принципів поряд з іншими, що також були розглянуті нами. Більш того, принцип рівності є також визначальним для відмежування категорії взаємодії від координації, оскільки остання містить у собі елемент підкорення волі координуючого органу системи, що спрямовує діяльність на виконання спільних завдань, поставлених перед виконавцями.

Якщо конкретизувати позицію І. М. Пастернака, заслуговує на увагу принцип пропорційної відповідальності за наслідки взаємодії.

Водночас положення нормативних актів, що регулюють діяльність Держприкордонслужби та правоохоронних органів, з якими вона взаємодіє, дають підстави стверджувати, що принцип відповідальності за наслідки взаємодії керівників та співробітників суб'єктів, що взаємодіють, є доктринальними, оскільки законодавець не конкретизує можливість настання такої відповідальності.

Коли йдеться про відповідальність керівництва та співробітників суб'єктів взаємодії за її наслідки, варто підтримати В. М. Олійника, що у такому разі нагальним є вирішення питання щодо обліку й оцінювання діяльності взаємодіючих елементів, оскільки на сьогодні відсутні критерії оцінювання діяльності практичних підрозділів і служб правоохоронних органів через відсутність чіткої системи обліку результатів їх роботи [10, с. 517].

Говорячи про такий принцип взаємодії Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами, як широке застосування гласних і негласних форм і способів взаємодії, варто наголосити, що він обумовлюється в першу чергу специфікою роботи правоохоронця, яка вимагає від них застосовувати специфічні методи та форми роботи, які визначаються Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність України»¹. Однак ми вважаємо, що цей принцип необхідно викласти наступним чином: поєднання гласних, негласних і конспіративних форм і методів діяльності Держприкордонслужби та інших правоохоронних органів.

Оскільки негласність, за С. Б. Фомінім, означає неочевидність, скритність проведених оперативно-розшукових заходів від осіб, які в них не беруть участі, у тому числі й від співробітників оперативно-розшукових органів, навіть якщо вони мають допуск, але, перш за все, від осіб, груп та організацій, щодо яких вони проводяться, а конспірація забезпечує приховання чи утаємничування від об'єктів оперативно-розшукової діяльності й оточення цілей, завдань, заходів і способів проведеної оперативно-розшукової діяльності, організаційних і тактичних аспектів її здійснення [11, с. 117].

Водночас вважаємо дискусійним відносити до принципів взаємодії безперервність. Зазначене підтверджується суперечністю класифікації взаємодії, зокрема залежно від її тривалості, з поділом на постійну та тимчасову взаємодію. Прикладом постійної є взаємодія Держприкордонслужби та Національної поліції України під час виконання завдань у межах зони відчуження та зони безумовного відселення, яка організовується на підставі спільних планів, а за потреби уточнюється негайно.

¹ Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII : ред. від 25.05.2019.

Здійснення взаємодії між зазначеними суб'єктами на підставі узгодженого плану свідчить про доцільність виокремлення принципу плановості. Із зазначеним принципом пов'язується також принцип оперативності та гнучкості взаємодії Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами, оскільки через непередбачувані обставини виникає необхідність оперативно реагувати на мінливу обстановку взаємодії.

Повертаючись до принципу безперервності взаємодії, слід звернути увагу, що Р. М. Лящук у діяльності відділів прикордонної служби виділяє принцип безперервного добування випереджувальної інформації, своєчасна реалізація якої в інтересах охорони кордону полягає у здійсненні заходів, спрямованих на добування відомостей про порушення прикордонного законодавства, формуванні та підтриманні в актуальному стані баз даних та інформаційних фондів і реалізації даних для забезпечення недоторканності державного кордону [12, с. 240]. Зважаючи на це, вважаємо, що безперервно відбувається взаємодія Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами лише у напрямку збирання, обробки й обміну інформацією, що має значення для охорони державного кордону, а принцип безперервності взаємодії доцільно замінити на принцип безперервного збирання, обробки та обміну інформацією, яка має значення для охорони державного кордону.

Чимало науковців обґрунтовує позицію, що загалом принципи взаємодії є подібними до принципів діяльності правоохоронної системи держави. Не підтримуючи такий підхід загалом, пропонуємо все-таки звернути увагу на такий важливий принцип правоохоронної системи, як професіоналізм і компетентність, який має бути принципом взаємодії Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами, бо специфіка діяльності у сфері охорони державного кордону від різноманітних загроз вимагає наявності відповідної спеціалізації та компетентності у співробітників Держприкордонслужби й інших правоохоронних органів.

Під час розгляду принципів взаємодії часто звертається увага водночас на узгодженість дій взаємодіючих суб'єктів і самостійність кожного з них у межах наданих їм повноважень. Дійсно, В. Малюга підкреслює, що взаємодія ґрунтується на взаємозв'язку, передбачає спільну, узгоджену діяльність елементів системи, але водночас і чітке розмежування їх прав та обов'язків. Кожен із них, діючи в межах своєї компетенції, намагається досягти єдиної мети [13, с. 63–64]. Відповідно, взаємодія Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами не є винятком, і одним із її принципів є узгодженість дій суб'єктів і самостійність кожного з них у межах їх повноважень.

І. С. Соха, розглядаючи принципи взаємодії органів профілактичної діяльності, виділяє також принцип науковості, під яким пропонує розуміти використання форм, методів і засобів профілактичної

діяльності, розроблених і схвалених наукою [14, с. 207], а тому можна зробити висновок, що у взаємодії Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами також мають урахуватися висновки та пропозиції останніх наукових досліджень, що дозволить постійно вдосконалювати взаємодію між ними відповідно до потреб розвитку суспільства та держави.

Підсумовуючи зазначені принципи взаємодії Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами, пропонуємо поділяти їх на загальні, як-то верховенство права, законність, поважання і дотримання прав і свобод людини та громадянина, рівність суб'єктів взаємодії, науковість та плановість, і спеціальні: персональна відповідальність керівництва та співробітників суб'єктів взаємодії за її наслідки, поєднання гласних, негласних і конспіративних форм і методів діяльності, оперативність, професіоналізм співробітників суб'єктів взаємодії, узгодженість дій суб'єктів взаємодії та самостійність кожного з них у межах їх повноважень.

Висновки

Під принципами взаємодії Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами слід розуміти загальні науково обґрунтовані та формально визначені положення, які є основою для виникнення, здійснення та припинення взаємодії Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами з метою виконання ними покладених на них національними законодавством завдань з охорони державного кордону. Водночас вбачається доцільним поділяти принципи взаємодії Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами на загальні та спеціальні.

Список бібліографічних посилань: 1. Музичук О. М. Організаційно-правові основи участі громадян в охороні громадського порядку і боротьбі з правопорушеннями : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2003. 150 с. 2. Бурбика В. О. Адміністративно-правові засади взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2017. 20 с. 3. Забрда Д. Г. Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 19 с. 4. Пастернак І. М. Принципи взаємодії Державної прикордонної служби України з правоохоронними органами. *Наше право*. 2017. № 1. С. 96–103. 5. Оверченко Ю. А. Особливості взаємодії оперативних підрозділів Державної прикордонної служби України у сфері конфіденційного співробітництва з іншими суб'єктами. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка*. 2019. Вип. 2 (86). С. 294–304. 6. Ботвінов Р. Реалізація принципу захисту прав людини публічною службою особливого призначення в Україні. *Vishegrad Journal on Human Rights*. 2017. № 3. С. 26–31. 7. Авакян Т. А. Верховенство права як основоположний принцип державної політики у сфері внутрішніх справ. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 2 (10). С. 124–134.

8. Демків Д. М. Адміністративно-правове забезпечення взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Тернопіль, 2019. 20 с. **9.** Плахотний М. П. Взаємодія Державної прикордонної служби України з іншими структурами та органами сектору безпеки і оборони в сфері забезпечення прикордонної безпеки. *Інвестиції: практика та досвід*. 2014. № 19. С. 119–122. **10.** Олійник В. М. Поняття та принципи взаємодії при виявленні та розкритті злочинів у сфері господарської діяльності. *Форум права*. 2012. № 2. С. 511–518. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2012_2_82.pdf (дата звернення: 04.11.2019). **11.** Фомін С. Б. До питання щодо системи принципів оперативної-розшукової діяльності. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2015. № 17, т. 2. С. 115–118. **12.** Ляшук Р. М. Спеціальні принципи діяльності відділів прикордонної служби. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка*. 2013. № 1. С. 238–247. **13.** Малюга В. Загальна характеристика взаємодії слідчого у кримінальному провадженні. *Підприємництво, господарство і право*. 2015. № 7. С. 61–65. **14.** Соха С. І. Профілактика адміністративних правопорушень: поняття та зміст. *Митна справа*. 2014. № 2 (92). С. 206–211.

Надійшла до редколегії 07.11.2019



Baidyuk I. I. Principles of Interaction between the State Border Guard Service of Ukraine and Other Law Enforcement Agencies

The author has studied the essence of the principles of interaction of the State Border Service with other law enforcement agencies, which is conditioned by the importance of ensuring proper protection of the state border in the current conditions of the state development. The main method of the research was the method of critical analysis, which made it possible to analyze the provisions of the current national legislation and the approaches in the scientific doctrine to understanding the principles of interaction of the State Border Service of Ukraine with other law enforcement agencies. The content of the concept of "principles of interaction" has been clarified. The definition of the concept of "principles of interaction of the State Border Guard Service with other law enforcement agencies" has been formulated. The author has revealed the content of such principles of interaction of the Border Guard Service with other law enforcement agencies as: the rule of law, legality, respect and observance of human and citizen rights and freedoms, equality of the subjects of interaction, scientific nature, planning, personal responsibility of the management and employees of the subjects of interaction for its results, combination of open, secret and conspiratorial forms and methods of activity, promptness and professionalism of the employees of the subjects of interaction, coherence of actions of the subjects of interaction and independence of each of them within their powers. The author has offered to classify the principles of interaction of the Border Guard Service with other law enforcement agencies, by dividing them into general and special ones.

Key words: principles, interaction, State Border Service of Ukraine, law enforcement agencies.

