

К ВОПРОСУ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОТДЕЛОВ ПОГРАНИЧНОЙ СЛУЖБЫ С ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Ляшук Р.Н.,
к.ю.н., докторант

Кушнір І.П.,
старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права
Национальная академия Государственной пограничной службы Украины
имени Богдана Хмельницкого

Целью статьи является выяснение сущности понятия «взаимодействие», определение направлений и задач совместной деятельности отделов пограничной службы и органов государства в сфере охраны государственной границы.

Научная новизна статьи заключается в рассмотрении сущности и формулировке понятия взаимодействия отделов пограничной службы с органами исполнительной власти в сфере охраны государственной границы. Проанализированы задачи взаимодействия подразделений охраны границы, определены особенности, выделены характерные признаки и приоритетные направления ее развития.

Результаты исследования можно применить в теории и практике правоохранительной деятельности практических работников правоохранительных органов, преподавателей и слушателей юридических факультетов высших учебных заведений.

Ключевые слова: взаимодействие, правоохранительная деятельность, отделы пограничной службы, Государственная пограничная служба Украины, охрана государственной границы, органы исполнительной власти.

Ляшук Р.М., Кушнір І.П. / ДО ПИТАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ВІДДІЛІВ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ З ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ / Національна академія Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького

Метою статті є з'ясування сутності поняття «взаємодія», визначення напрямів і завдань спільної діяльності відділів прикордонної служби та органів держави у сфері охорони державного кордону.

Наукова новизна статті полягає в розгляді сутності і формулюванні поняття взаємодії відділів прикордонної служби з органами виконавчої влади у сфері охорони державного кордону. Проаналізовано завдання взаємодії підрозділів охорони кордону, визначено особливості, виділено характерні ознаки та пріоритетні напрями її розвитку.

Результати дослідження можна застосувати в теорії та практиці правоохоронної діяльності практичних працівників правоохоронних органів, викладачів та слухачів юридичних факультетів вищих навчальних закладів.

Ключові слова: взаємодія, правоохоронна діяльність, відділи прикордонної служби, Державна прикордонна служба України, охорона державного кордону, органи виконавчої влади.

Liashuk R.N., Kushnir I.P. / ON THE COOPERATION OF THE BORDER GUARD SERVICE DEPARTMENT OF UKRAINE WITH THE AUTHORITIES OF EXECUTIVE POWER / National Academy of State Border Guard Service of Ukraine named after Bohdan Khmelnytsky

The purpose of the article is to elucidate the nature and concept of "cooperation" and to define the direction of common activity of the Border Guard Service Departments of Ukraine with the authorities of executive power in the sphere of border protection.

Scientific novelty of the article is to examine the nature and concert of "cooperation" of the Borden Guard Service Departments of Ukraine with the authorities of executive power in the sphere of border protection.

It is concluded that the interaction of Border Guard Service in the field of protection of the state border of Ukraine is natural and justified. However, analysis of regulatory documents and scientific literature indicates that at present no single approach to the definition of "interaction." Therefore analyzed the philosophical, legal and lexical (in the spectrum of activity of executive bodies) interpretation of the term "interaction", allows us to formulate its definition.

The authors have established collaboration of the Border Guard Service, the executive authorities in the field of the protection of national borders – is based on legal acts jointly agreed activities OPS and the executive branch, which has a goal – to identify and suppress violations of the boundary; combating illegal migration, cross-border movement of goods and other items in violation of applicable law, the fight against terrorism.

The tasks of such cooperation have been analyzed the trends have been defined characteristics and priorities have been developed

The results may be applied is the theory and practice of law-enforcement activity and in educational process of law in universities.

Key words: cooperation, law enforcement, border guard service, State Border Guard Service of Ukraine, border protection, executive authorities.

Необходимым условием существования правового государства в Украине является согласованная деятельность всего его механизма [1, с. 17]. Одна из важных целей государственно-властной деятельности заключается в обеспечении надлежащего правопорядка на границах. Подразделениями, которые непосредственно охраняют государственную границу Украины, являются отделы пограничной службы (далее – ОПС). Выполнения возложенных на них правоохранительных функций будет успешным при обеспечении качественного взаимодействия с другими органами государства [2, с. 5].

Актуальность изучения вопросов взаимодействия основных подразделений охраны государственной границы Украины – отделов пограничной службы – с государственными органами власти, деятельность которых связана с государственной границей, обусловлена реали-

зацией Концепции развития Государственной пограничной службы Украины на период до 2015 года (далее – Концепция) [3]. Одним из ожидаемых результатов реализации Концепции является усовершенствование взаимодействия пограничной службы с правоохранительными органами, органами исполнительной власти на пути создания современной единой системы охраны государственной границы согласно Шенгенским стандартам, новый качественный уровень защищенности границ, расширение сотрудничества с правоохранительными органами Украины, участие в борьбе с транснациональной организованной преступностью; эффективное противодействие незаконному распространению оружия массового уничтожения и средств террористической деятельности, торговле наркотиками, незаконной миграции, торговле людьми и другим незаконным действиям на границе.

Вопросы взаимодействия различных органов государственной власти исследованы многими учеными, а именно: А. Бабиновой, К. Ермаковым, Д. Г. Забродой, А. Г. Крусян, О. М. Литвиновым, М. М. Новиковым, И. Л. Олейник, И. В. Потайчук, Л. А. Фещенко, А. П. Цымбал и др. Что касается непосредственно совместной деятельности отделов пограничной службы и органов исполнительной власти в сфере охраны государственной границы, то на сегодняшний день эти темы на научном уровне не рассматривались.

Целью нашего исследования является выяснение сущности понятия взаимодействия отделов пограничной службы исполнительных органов власти в сфере охраны государственной границы, определение особенностей, направлений и задач совместной деятельности ОПС с органами государства в сфере охраны государственной границы.

Для достижения цели нашего исследования выясним смысл понятия «взаимодействие». Энциклопедический словарь определяет взаимодействие как объективную и универсальную форму движения, развития, которая определяет существование и структурную организацию любой системы [4, с. 219].

Стоит проанализировать научные взгляды на сущность взаимодействия в деятельности различных органов государственного механизма, что позволит нам выделить наиболее общие признаки данного явления в деятельности ОПС и органов исполнительной власти в сфере охраны государственной границы.

И. В. Потайчук отмечает, что «взаимодействие» означает общую взаимную деятельность двух сторон, которая осуществляется посредством взаимной поддержки [5, с. 2].

Взаимодействие государственных органов, в том числе правоохранительных и контролирующих, В. В. Тропин определяет как комплексные совместные действия, согласованные по месту, времени и способам их проведения, во время которых осуществляется взаимная поддержка одного государственного органа другими, оказание ему всесторонней помощи с целью получения единого результата, достижения единой цели [6, с. 16].

И. Л. Олейник, исследуя понятие «взаимодействие», рассматривает его как примененную на нормативных актах, взаимосвязанную, согласованную по месту и времени деятельность нескольких ее субъектов, направленную на выполнение общей задачи укрепления законности и правопорядка в борьбе с преступностью. При этом отмечает, что взаимодействие – это обмен результатами деятельности, в процессе которого важно не только обмениваться информацией, но и организовать обмен действиями, спланировать общую деятельность [7, с. 10].

Под взаимодействием органов внутренних дел с общественностью, О.М. Музычук понимает состояние взаимосвязей, при котором эти субъекты осуществляют взаимное влияние друг на друга и на соответствующую сферу деятельности с целью охраны общественного порядка и борьбы с правонарушениями [8, с. 136].

А. Р. Крусян отмечает, что взаимодействие местных органов управления (самоуправления) осуществляется в процессе реализации ими своей компетенции, объем и характер которой определяет содержание и формы такого взаимодействия [9, с. 46].

Относительно субъектов борьбы с коррупцией Д. Г. Заброева определяет «взаимодействие» как урегулированную преимущественно административно-правовыми нормами, согласованную по цели, времени и месту деятельность субъектов борьбы с коррупцией, при которой они влияют друг на друга и на общественные отношения, опосредованные существованием коррупции, с целью предотвращения, выявления и пресечения коррупционных правонарушений, устранения причин и условий, которые им способствуют, путем наиболее целесообразного сочетания сил, средств и методов, присущих этим субъектам [10, с. 8].

По мнению А. П. Цымбала, взаимодействие при расследовании налоговых преступлений представляет собой согласованную, целенаправленную в пределах компетенции деятельность Государственной налоговой администрации с другими правоохранительными органами, направленную на достижение общей цели, с применением при ее осуществлении необходимых средств и методов, предусмотренных законом и ведомственными нормативными актами, для выявления, раскрытия и расследования преступлений в сфере налогообложения [11, с. 13].

Л. А. Фещенко под взаимодействием органов внутренних дел и государственной налоговой службы понимает общую согласованную деятельность, которая базируется на объективно существующих необходимых взаимных связях между ними и направлена преимущественно на защиту прав, свобод человека и гражданина, а так же экономических интересов государства [12, с. 9].

Несмотря на достаточно широкое применение понятия «взаимодействие», на сегодняшний день не существует общепринятого его определения. Хотя в законодательстве отсутствует толкование термина «взаимодействие», он широко используется в теории и на практике, поскольку удачно отражает характер совместных усилий различных органов в решении задач, стоящих перед ними, как собственных, так и совместных.

Согласованность как основной, необходимый признак взаимодействия коренным образом влияет на совместные действия, объединяя их в единое целое – систему. Характеризуя состояние взаимосвязей, согласованность предполагает ряд соответствующих действий, в результате которых достигается их качество. К таким действиям, в первую очередь, следует отнести согласование совместных действий различных субъектов по целям, месту и времени их совершения. Кроме того, согласованность предполагает использование общих и дополняющих друг друга форм и методов реализации совместных действий. Порядок действий в пограничной сфере между органами исполнительной власти и органами охраны государственной границы регламентирует постановление КМУ № 48 «Об утверждении Порядка осуществления координации деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по вопросам соблюдения режимов на государственной границе» [13].

Взаимодействие как «процесс взаимного влияния тел друг на друга путем переноса материи и движения, наиболее общая, универсальная форма изменения их состояния» характерно для любой системы [14]. Необходимым условием взаимодействия, – пишет А. В. Стойка, – есть взаимное доверие и настройки на партнерство, что способствует устойчивости общественного развития, сбалансированности и стабильности социальных отношений [15, с. 8].

К признакам взаимодействия в плоскости совместной деятельности органов внутренних дел и граждан, выполняющих правоохранительные функции, А. Н. Музычук относит:

- наличие нескольких (не менее двух) субъектов взаимодействия;
- согласованность мероприятий по цели, месту, времени, методами;
- направленность функционирования взаимодействующих субъектов;
- наличие нормативной (правовой) базы взаимодействия;
- положение, которое занимают субъекты взаимодействия в иерархии системы;
- содержание задач, решаемых субъектами взаимодействия; совместная деятельность [8, с. 13].

В качестве характеристики взаимодействия следует выделить ее многосубъектность, потому что она предполагает участие как минимум двух сторон в совместных согласованных действиях. В реализации пограничной

политики участвуют многие государственные и местные органы. Но ключевыми органами на местном уровне исследуемого взаимодействия, с одной стороны, остаются отделы пограничной службы, а с другой – могут быть подразделения внутренних, таможенных органов, другие государственные органы.

Исходя из утверждения Е. О. Бабиновой о том, что «совместное решение проблемных вопросов всегда помогает находить взаимовыгодные и оптимальные решения, способствует взаимопониманию и повышает ответственность сторон» [16, с. 21], можно назвать еще один характерный признак взаимодействия – это объединение (кооперация) усилий его субъектов, которое определяет отношения их сотрудничества, обусловленные единством целей и интересов взаимодействующих сторон, а также производных от них задач и средств их решения. Состояние сотрудничества определяется взаимным характером действий различных субъектов, взаимными интересами, заинтересованностью и взаимной выгодой.

При односторонней направленности взаимодействие отсутствует. Тогда возникает необходимость в стимулировании взаимодействия, чтобы заинтересовать другую сторону с целью реализации взаимодействия с незаинтересованным в ней субъектом (субъектами). Именно поэтому взаимодействию не сможет состояться без инициативы как минимум одной из сторон, так как одной потребности во взаимодействии, конечно же, будет недостаточно. Кроме того, необходимо наличие встречных предложений второй стороны относительно инициатора.

Поскольку взаимодействие предполагает взаимный (партнерский) характер отношений, возникает потребность в равенстве сторон, их независимости друг от друга в подчиненном отношении.

На наш взгляд, наиболее важной, исходя из общетеоретических положений и принципов правовой системы, характеристикой взаимодействия ОПС является ее законность, которая имеет непосредственное отношение к нашему исследованию и предусматривает участие в совместных действиях только компетентных органов, в пределах и в порядке, определенных законодательством.

Эффективность взаимодействия ОПС возможна лишь при условии, если оно носит системный и постоянный характер, зафиксировано в соответствующих программах взаимодействия [15, с. 13]. Основными принципами взаимодействия ОПС (а следовательно, и критериями эффективности такого взаимодействия) должно быть партнерское равенство, адекватное представительство, сосредоточение на проблемах локального развития, на неотложных потребностях и желание взаимодействующих субъектов действовать сообща.

Правовой основой организации и осуществления взаимодействия непосредственно на государственной границе, которое осуществляется отделами пограничной службы с территориальными органами власти, являются законы Украины «О Государственной пограничной службе Украины», «О милиции», «О службе безопасности Украины», «О таможенном деле» и другие, Постановление КМУ № 48 «Об утверждении Порядка осуществления координации деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по вопросам соблюдения режимов на государственной границе», совместные межведомственные приказы, инструкции, а также правовые акты территориальных органов власти, которые учитывают специфику и особенности расположения взаимодействующих субъектов, местности, где проходит линия государственной границы, а также характер преступной, контрабандной деятельности, масштабы и свойства незаконной миграции, торговли людьми, криминологические характеристики трансграничной преступности и другие незаконные действия на границе. В связи с этим утверждаются планы взаимодействия, взаимного

информирования, планы реагирования при чрезвычайных ситуациях техногенного и природного характера между руководством территориальных органов власти. Такие планы уточняют порядок действий отделов пограничной службы со взаимодействующими субъектами, регулируют механизм взаимодействия и доводят общие действия до логического завершения – слаженности действий основных субъектов взаимодействия в сфере безопасности государственной границы, создания современного барьера в противодействии трансграничной преступной деятельности.

Итак, проанализировав взгляды ученых относительно содержания понятия «взаимодействие» как необходимого элемента функционирования и деятельности различных органов государства, считаем необходимым выделить его признаки относительно совместной деятельности органов исполнительной власти по ОПС Государственной пограничной службы Украины в сфере охраны государственной границы:

законность, которая приводит действия взаимодействующих субъектов в рамки законодательства, обязывает использовать при этом предусмотренные в нормативно – правовых актах формы, методы, силы и средства;

– многосубъектность и разнообразие законодательных полномочий субъектов;

– характеризует состояние взаимосвязей, которые субъекты осуществляют при взаимном влиянии друг на друга и на деятельность в сфере охраны государственной границы;

– взаимодействие осуществляется в процессе реализации ими своей компетенции, объем и характер которой определяет содержание такого взаимодействия, опосредует ее формы;

– согласованность является неотъемлемой составляющей взаимодействия;

– наличие общих целей, которые выходят за пределы деятельности одного органа и мотивируют к совместной деятельности;

– инициативность как минимум одной из сторон и наличие встречных предложений второй стороны относительно инициатора;

– взаимный (партнерский) характер отношений и обязательное равенство сторон, их независимость друг от друга в подчиненном отношении;

– взаимодействие должно носить системный и постоянный характер и быть зафиксированным в соответствующих программах взаимодействия.

Учитывая основные характеристики взаимодействия ОПС с территориальными органами власти как необходимого элемента охраны границы, на наш взгляд, необходимо определить его задачи:

1. Единство действий субъектов в результате его четкой обусловленности.

2. Достижение скоординированности действий всех субъектов взаимодействия по соблюдению пограничного режима и режима в пунктах пропуска через государственную границу.

3. Максимальное использование сил и средств в различных обстоятельствах.

4. Определение роли и места каждого субъекта взаимодействия с одновременным разграничением их полномочий.

Развитие взаимодействия ОПС в сфере охраны государственной границы отражается в его тенденциях. Тенденция (от латинского *tendentia* – направленность) означает направление развития какого-либо явления, в нашем случае – взаимодействия [4, с. 1329]. Степень сотрудничества зависит от степени понимания того или иного должностного лица необходимости взаимодействия при наличии разных планов, распоряжений, директив, которые направляют процесс взаимодействия.

По нашему мнению, основной тенденцией во взаимодействии органами исполнительной власти с ОПС является развитие таких отношений между этими субъектами, которые обеспечивают надлежащее выполнение возложенных на них задач по охране государственной границы Украины.

По нашему мнению, тенденции развития взаимодействия между органами исполнительной власти и ОПС обусловлены следующими факторами:

- 1) Создание надежной правовой системы защиты прав и свобод граждан Украины, иностранных граждан и лиц без гражданства при пересечении государственной границы Украины.
- 2) Соблюдение общегосударственного курса интеграции Украины в Европейский Союз.
- 3) Реформирование сектора безопасности Украины.
- 4) Предотвращение распространения трансграничной преступности.
- 5) Препятствование росту масштабов, спонтанности и агрессивности трудовой миграции, обусловленной существенным различием экономического положения, уровня жизни населения не только приграничных районов, но и всей территории сопредельных государств.
- 6) Противодействие деятельности международных организованных преступных группировок, прежде всего тех, которые действуют в сфере незаконного оборота ору-

жия, наркотиков, средств террора, торговли людьми и нелегальной миграции

Таким образом, можно сделать вывод, что процесс взаимодействия ОПС в сфере охраны государственной границы Украины является закономерным и оправданным. Однако анализ нормативных документов и научной литературы свидетельствует, что на сегодня не выработан единый подход к определению понятия «взаимодействие». Поэтому проанализировано философское, лексическое и юридическое (в спектре деятельности исполнительных органов) толкование понятия «взаимодействие», что позволяет сформулировать его определение.

Таким образом, взаимодействие ОПС с исполнительными органами власти в сфере охраны государственной границы – это основанная на правовых актах совместная, согласованная, деятельность ОПС и исполнительных органов власти, цель которой – выявление и пресечение нарушений границы; противодействие незаконной миграции, перемещению через границу товаров и других предметов с нарушениями действующего законодательства; борьба с терроризмом.

Определено понятие и особенности взаимодействия ОПС с исполнительными органами власти в сфере охраны государственной границы, что создает почву для дальнейшего исследования полномочий ОПС по координации и взаимодействию в сфере охраны государственной границы Украины.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Украины. – К.: «ВВП Нотис», 2014. – 48 с.
2. Инструкция по организации оперативно-служебной деятельности отдела пограничной службы Государственной пограничной службы Украины. Ч. I. Приказ АДПСУ от 29.09.2009 г. № 1040 // – Хмельницкий: Изд-во Нац. академии Гос. пограничной службы Украины, 2010. – 176 с.
3. О концепции развития Государственной пограничной службы Украины на период до 2015 года: Указ Президента Украины от 19 июня 2006 года N 546/2006 // Официальный вестник Украины. – 2006., – № 25, – Ст. 1807.
4. Советский энциклопедический словарь / Научно – редакционный совет: А. М. Прохоров (предс.), М. С. Гиляров, Е. М. Жуков и др. – М.: Советская энциклопедия, 1980. – 1600 с.
5. Потайчук И. В. Взаимодействие органов предварительного расследования: прошлое и современность / Журнал Национального университета «Острозькая академия». Серия право. – 2012. – 1 (5). – С. 1-12
6. Тропин В. Организационно – правовые основы деятельности налоговой милиции в сфере борьбы с незаконным оборотом товаров: Автореф. дис. на соискание наук. степени канд. юрид. наук: спец. : 12.00.07. «Теория управления, административное право и процесс, финансовое право» / Тропин Виталий Валерьевич. – К., 2004. – 20 с.
7. Олейник И. Л. Организационно – правовые основы взаимодействия милиции (полиции) государств – участников СНГ в борьбе с правонарушениями: Автореф. дис. на соискание наук. степени канд. юрид. наук: спец. : 12.00.07. «Теория управления, административное право и процесс, финансовое право, информационное право» / Олейник Инна Леонидовна. – Ирпень, 2005. – 20 с.
8. Музычук А. Н. Организационно-правовые основы участия граждан в охране общественного порядка и борьбе с правонарушениями: Автореф. дис. на соискание наук. степени канд. юрид. наук: спец. : 12.00.07 «Теория управления, административное право и процесс, финансовое право» / Музычук Александр Николаевич – Х., 2003. – 20 с.
9. Крусян А. Г. Взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украине: Автореф. дис. на соискание наук. степени канд. юрид. наук: спец. : 12.00.02 "Конституционное право" / Крусян Анжелика Романовна. – Одесса, 1999. – 19 с.
10. Забрда Д. Г. Взаимодействие субъектов борьбы с коррупцией (административно-правовой аспект): Автореф. дис. на соискание наук. степени канд. юрид. наук: спец. : 12.00.07 «Теория управления, административное право и процесс, финансовое право» / Забрда Дмитрий Григорьевич – К., 2005 – с. 20.
11. Цымбал А. П. Взаимодействие как условие обеспечения выявления и расследования налоговых преступлений: Автореф. дис. на соискание наук. степени канд. юрид. наук: спец. : 12.00.09 «Уголовный процесс и криминалистика; судебная экспертиза» / Цымбал Анна Петровна. – К., 2005. – 19 с.
12. Фещенко Л. А. Взаимодействие органов внутренних дел с государственной налоговой службой в осуществлении правоохранительной деятельности: Автореф. дис. на соискание наук. степени канд. юрид. наук: спец. : 12.00.07 «Административное право и процесс, финансовое право, информационное право» / Фещенко Леся Александровна – К., 2007. – 20 с.
13. Об утверждении Порядка осуществления координации деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по вопросам соблюдения режимов на государственной границе: Постановление Кабинета Министров Украины от 18.01.1999 № 48 // Официальный вестник Украины – 1999. – № 3 – с. 14.
14. Философской словарь / под ред. Фролова И. Т. – М.: Политиздат, 1991. – С. 65.
15. Стойка А. В. Механизм эффективного взаимодействия органов государственной власти и общественных объединений на региональном уровне: Автореф. дис. на соискание науч. степени канд. экон. управл.: спец. : 25.00.02 «Механизм государственного управления» / Стойка Андрей Васильевич – Донецк, 2006. – 19 с.
16. Бабинова Е. О. Взаимодействие органов государственного управления и местного самоуправления с общественностью: теоретико-методологический аспект: дис. канд. наук: с гос. управл. : 25.00.01 / Бабинова Елена Олеговна. – К., 2006. – 232 с.