

*В выводах приведены основные направления деятельности законодателя относительно усовершенствования правовой базы по обеспечению пограничной безопасности.*

*The article is sanctified to research of questions related to functioning of the regime of state boundary. Problems and blanks are educed in the legislation of Ukraine in the field of providing of boundary safety. In conclusions basic directions over of activity of legislator are brought in relation to the improvement of legal base on providing of boundary safety.*

Стаття надійшла до редколегії 12.11.2012

УДК 342.9:351.746.1(477)

**Ляшук Р. М., Національна академія Державної  
прикордонної служби України ім. Б. Хмельницького**

## **ЗМІСТ ФОРМ ДІЯЛЬНОСТІ ВІДДІЛІВ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ**

*У статті розглядається зміст форм діяльності відділів прикордонної служби. Внаслідок дослідження нормативно-правових актів та наукових праць визначено складові форм діяльності відділів прикордонної служби.*

Для виконання завдань з охорони державного кордону України важливе значення має правильний вибір форм діяльності відповідних державних органів. В цьому напрямку особливе місце займають форми діяльності відділів прикордонної служби (далі – ВПС).

Форми діяльності державних органів розглядали Є. А. Агєєва, В. В. Богуцький, В. Л. Грохольський, Ю. М. Козлов, В. К. Колпаков, М. М. Литвин, В. І. Ляшенко, Б. М. Марченко, В. В. Половніков, О. П. Рябченко та інші. Проте праці наявні науковців не розкривають зміст діяльності підрозділів охорони кордону.

Метою статті є дослідження змісту форм форми діяльності ВПС.

Ступінь реалізації правоохоронних функцій ВПС залежить від використання в кожному випадку таких форм, які були б найбільш ефективними в умовах, що виникають. Різноманітність завдань, що вирішуються в процесі адміністративної діяльності ВПС призводить до використання в ній різних форм. Залежно від спрямованості їх можна поділити на зовнішні та внутрішні.

Однією з основних форм оперативно-службової діяльності ВПС є прикордонна служба, яка полягає у реалізації повноважень ВПС щодо

недопущення незаконної зміни проходження лінії державного кордону, забезпечення дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму [1, ст. 1; 2, с. 113].

Прикордонна служба у відділі здійснюється шляхом проведення контрольних, патрульних, режимних та спеціальних заходів з пошуку правопорушників [2, с. 113]. Дані заходи є підформами прикордонної служби, вони взаємообумовлені та тісно пов'язані між собою.

Основною метою проведення контрольних заходів ВПС є:

- забезпечення контролю за проходженням і позначенням на місцевості лінії державного кордону;
- дотримання режиму державного кордону;
- контроль за дотриманням прикордонного режиму в прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі;
- постійний контроль за розвитком обстановки на ділянці відповідальності підрозділу [2, с. 114].

Патрульні заходи проводяться ВПС з метою своєчасного запобігання, виявлення та припинення правопорушень, протидію яким віднесено до компетенції Державної прикордонної служби України (далі – ДПСУ), реалізації отриманої інформації. Вони здійснюються спеціально призначеними прикордонними нарядами [2, с. 120, 121].

Режимні заходи ВПС проводяться у разі запровадження на всій ділянці відповідальності відділу або в межах окремих районів обмежень щодо в'їзду, виїзду та пересування громадян, проведення будь-якої діяльності у межах контрольованого прикордонного району або прикордонної смуги.

Метою їх проведення є створення сприятливих умов для забезпечення дотримання прикордонного режиму, проведення спеціальних заходів з пошуку правопорушників, оперативно-розшукових заходів, припинення протиправної діяльності окремих осіб або злочинних угруповань, розшуку та встановлення за конкретною оперативною інформацією правопорушників і осіб, причетних до протиправної діяльності, та їх затримання [2, с. 122].

Спеціальні заходи з пошуку правопорушників ВПС проводяться при виявленні ознак або отриманні даних про незаконне перетинання державного кордону на ділянці відповідальності відділу; у разі отримання інформації про знаходження в контрольованому прикордонному районі незаконних мігрантів, правопорушників та злочинців, які намагаються ухилитись від відповідальності на території суміжної держави або в тилу ділянки; втечі із спеціального приміщення затриманих правопорушників; в інших випадках правопорушення, коли діями прикордонних нарядів зі складу зміни

прикордонних нарядів не вдалося затримати правопорушників та запобігти скоєнню правопорушення [2, с. 123].

Спеціальні заходи щодо пошуку правопорушників відносять до організаційних форм зовнішньої адміністративної діяльності ВПС, яка поєднує в собі комплекс специфічних заходів та способів дій. Пошук таких правопорушників передбачає можливість застосування ВПС заходів адміністративного примусу щодо певного кола осіб у зв'язку з їх знаходженням у районі проведення пошукових заходів, що призводить до тимчасового обмеження їх прав і свобод [3, с. 545].

В. В. Половников вважає не зовсім правильним й економічно не виправданим організовувати проведення спеціальних заходів щодо пошуку осіб, які вчинили адміністративні проступки, залучаючи до цього весь арсенал сил, засобів та заходів ВПС. Це мотивується незначною шкодою суспільним відносинам від адміністративних правопорушень. До підстав проведення пошуку вчений відносить саме злочинні дії правопорушників [3, с. 547-549].

Ми погоджуємось з обґрунтованістю проведення ВПС спеціальних заходів з пошуку правопорушників у випадках вчинення злочинів. Все ж вважаємо за доцільне ВПС, у необхідних випадках (незаконне перетинання державного кордону України, злісна непокора законній вимозі прикордонника, тощо), здійснювати пошук осіб, які вчинили адміністративні правопорушення законодавства України з прикордонних питань.

З огляду на це, пропонується внести зміни до керівних документів з питань службової діяльності ВПС та передбачити різні ступені проведення спеціальних заходів з пошуку правопорушників з різною інтенсивністю та обсягом залучення сил і засобів відповідно до характеру загроз прикордонній безпеці.

У разі ускладнення обстановки на ділянці ВПС прикордонна служба здійснюється посилено. Особлива форма діяльності ВПС – посилена охорона державного кордону полягає у підвищенні інтенсивності застосування сил і засобів та їх розташування на більшу, ніж у звичайних умовах, глибину. Посилена прикордонна служба вводиться на термін до тридцяти діб, в період ускладнення обстановки [2, с. 134-136].

Діяльність ВПС у формі прикордонної служби з урахуванням фізико-географічних умов охороняємої ділянки кордону, часу доби, пори року та інших факторів доповнюється своїми особливостями [2, с. 136-142].

Складовим елементом в системі охорони державного кордону ВПС у формі прикордонної служби є діяльність дільничних інспекторів прикордонної служби [2, с. 90].

Окремою формою діяльності дільничних інспекторів прикордонної служби є робота з місцевим населенням. Вона має профілактично-запобіжне спрямування, тому, за своїм характером, відрізняється від решти складових прикордонної служби.

Робота з місцевим населенням – достатньо складний різносторонній процес, що спрямований на підвищення надійності захисту інтересів держави на кордоні. Шляхи досягнення цієї мети визначені в основних завданнях роботи з місцевим населенням [4, с. 12].

Основною метою цієї роботи є створення сприятливих умов для використання допомоги громадян України та інших осіб в охороні державного кордону, формування авторитету ДПСУ та виховання у громадян довіри і поваги до прикордонників [5, п. 5.4.1].

Практика оперативно-службової діяльності ВПС дозволяє визначити такі пріоритетні напрямки роботи з місцевим населенням: роз'яснювально-профілактична робота з різними категоріями мешканців прикордонних населених пунктів; робота з громадськими формуваннями і залучення їх до охорони державного кордону; використання в охороні державного кордону допомоги поодиноких громадян; використання місцевого населення як джерела отримання необхідних даних обстановки [4, с. 12, 13].

Зміст роботи з місцевим населенням на ділянці ВПС полягає в такому:

- на підставі повсякденної та цілеспрямованої роз'яснювально-профілактичної роботи з місцевими жителями пояснювати їм суть та значення державного кордону у житті держави і кожного громадянина України, об'єктивну необхідність його охорони, формування у населення належного ставлення до прикордонників, забезпечення належних умов для добровільної, зацікавленої участі громадян України в охороні державного кордону;

- пропаганда та роз'яснення законодавчих актів, рішень, документів органів влади з прикордонних питань, порядку і правил, які встановлені на державному кордоні, у контрольованих прикордонних районах;

- підтримка тісної взаємодії під час здійснення ВПС охорони державного кордону України, режимних заходів з органами державної влади, державними та приватними підприємствами, громадськими організаціями з метою незавдання шкоди, створення належних умов для господарської діяльності місцевого населення, сприяння у вирішенні економічних, соціальних, екологічних та інших проблем;

- створення ефективних громадських формувань;

– підтримання взаємодії з місцевими органами влади та правоохоронними органами з метою завчасного отримання від них необхідної інформації в інтересах охорони державного кордону та організації спільних заходів щодо залучення місцевого населення прикордоння до охорони кордону [4, с. 13].

Від цілеспрямованої роботи з місцевим населенням, планового та доцільного її проведення залежить успішне виконання ВПС завдань з охорони державного кордону [4, с. 110]. Отож, робота з місцевим населенням є підформою прикордонної служби ВПС.

Наступною формою службової діяльності ВПС є *прикордонний контроль*, – це державний контроль, що здійснюється ДПСУ, який включає комплекс дій і систему заходів, спрямованих на встановлення законних підстав для перетинання державного кордону особами, транспортними засобами та переміщення через нього вантажів [2, с. 142]. Серед всіх видів контролю, який здійснюється в пунктах пропуску (митний, ветеринарний, санітарний та ін.) прикордонний контроль є вирішальним та організуючим у системі забезпечення прикордонної безпеки [6, с. 30].

Прикордонний контроль здійснюється з метою протидії незаконному переміщенню осіб через державний кордон, незаконній міграції, торгівлі людьми, а також незаконному переміщенню зброї, наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, боєприпасів, вибухових речовин, матеріалів і предметів, заборонених до переміщення через державний кордон [2, с. 142].

Прикордонний контроль здійснюється щодо: осіб, які перетинають державний кордон; транспортних засобів, що перевозять через державний кордон осіб та вантажі; вантажів, що переміщуються через державний кордон. Він включає: перевірку документів; огляд осіб, транспортних засобів, вантажів; виконання доручень правоохоронних органів України; перевірку виконання іноземцями, особами без громадянства умов перетинання державного кордону у разі в'їзду в Україну, виїзду з України та транзитного проїзду територією України; реєстрацію іноземців, осіб без громадянства та їх паспортних документів у пунктах пропуску через державний кордон; перевірку автомобільних транспортних засобів з метою виявлення викрадених [7, ст. 3, 4; 2, с. 142-143].

До форм службової діяльності ВПС відноситься і *оперативно-розшукова діяльність* [2, с. 6]. Відповідно до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» під такою діяльністю розуміється – система гласних і негласних пошукових, розвідувальних та контррозвідувальних заходів, що здійснюються із застосуванням

оперативних та оперативно-технічних засобів [8, ст. 1] в інтересах забезпечення захисту державного кордону України [2, с. 146].

Завданням оперативно-розшукової діяльності ВПС є пошук і фіксація фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України, розвідувально-підбивну діяльність спеціальних служб іноземних держав та організацій з метою припинення правопорушень та в інтересах кримінального судочинства, а також отримання інформації в інтересах безпеки громадян, суспільства і держави [8, с. 2; 2, с. 146].

Оперативно-розшукову діяльність здійснюють оперативні сили, якими є сукупність співробітників ДПСУ, які повністю чи частково виконують оперативно-пошукову (оперативно-розшукову) функцію, негласних співробітників, а також громадян, які постійно чи періодично надають допомогу у проведенні оперативно-пошукових (оперативно-розшукових) заходів [9, с. 110; 2, с. 146].

Підставами для проведення оперативно-розшукової діяльності ВПС є наявність достатньої інформації, одержаної в установленому законом порядку, що потребує перевірки за допомогою оперативно-розшукових заходів і засобів, про:

- злочини, що готуються або вчинені невстановленими особами;
- осіб, які готують або вчинили злочин;
- осіб, які переховуються від органів розслідування, суду або ухиляються від відбування кримінального покарання [2, с. 147].

Під час діяльності ВПС з охорони кордону у різних формах, добувається і реалізується інформація, що визначає зміст оперативно-службових дій підрозділу. Форми діяльності ВПС мають різний зміст та відносяться до повноважень різних структурних підрозділів. Зовнішні форми оперативно-службової діяльності ВПС поєднуються спрямованістю на виконання спільного завдання охорони державного кордону України.

З форм діяльності ВПС, що не породжують правових наслідків, можна виокремити два підвиди: проведення організаційних заходів та здійснення матеріально-технічних операцій [10, с. 11]. За своєю суттю, це є внутрішня діяльність ВПС.

Внутрішні форми діяльності ВПС можуть виникати після зовнішніх форм. Вони встановлюють загальні процедури, а також визначають повноваження персоналу ВПС на здійснення діяльності з охорони кордону.

Діяльність ВПС у формі *організаційних заходів* полягає у здійсненні внутрішньо-організаційної діяльності щодо: вирішення штатних пи-

тань; керівництва персоналом, спеціальними приміщеннями для тримання затриманих, службою дільничних інспекторів прикордонної служби та іншими підрозділами; вивчення та узагальнення позитивного досвіду роботи ВПС; розробка програм, добір і навчання кадрів, контроль, інструктаж, нарада; надання практичної допомоги підрозділам, що входять в систему ВПС тощо [11, с. 69; 38].

Організаційні форми діяльності ВПС мають більш допоміжний характер, оскільки можуть «виступати як наслідок правової форми, так і передувати їй, а також створювати необхідні умови для здійснення дій, які мають юридичну форму» [12, с. 2]. Від організаційних форм залежить спеціалізація й концентрація діяльності ВПС, її комплексність, правильний розподіл повноважень і компетенції між різними структурними підрозділами та працівниками, створюються умови для концентрації уваги на головних завданнях, виключається дублювання функцій, забезпечується раціональне завантаження структурних підрозділів та окремих працівників.

Здійснення організаційних дій – це повсякденні та різноманітні прояви діяльності ВПС, позбавлені юридичного вираження [13, с. 35-36]. Є. О. Агєєва зазначає, що організаційна робота – це специфічна форма діяльності, яка опосередковує безперервний процес практичного виконання функцій, а також підтримує власну організацію правоохоронних органів [14, с. 8]. Ю. М. Козлов визначає організаційні дії державних органів як повсякденні та різноманітні прояви діяльності, необхідні для забезпечення чіткої та ефективної роботи щодо виконання функцій [15, с. 131]. В. К. Колпаков зазначає, що здійснення організаційних дій – це повсякденні та різноманітні прояви виконавчої дисципліни, які безпосередньо не спричиняють юридичних наслідків [16, с. 212]. О. П. Рябченко вважає, що сутність організаційних дій проявляється у здійсненні організуючої діяльності шляхом роз'яснення значення певних заходів, організації їх проведення на добровільних засадах. Мається на увазі організуюча діяльність без видання акту та застосування примусу [17, с. 202]. Отже, різноманітність підходів до визначення організаційних дій у діяльності ВПС свідчить про різноплановість та багатоаспектність даної форми.

*Матеріально-технічні дії* як форма діяльності ВПС виражені у зборі та обробці інформації, підготовці аналітичних довідок, прогнозів, планів, звітів, доповідних записок, ведення обліку, розмноження документів і ін. [11, с. 70; 2].

Концепція інтегрованого управління кордонами передбачає створення єдиного інформаційного простору між відомствами, які

реалізують інтегроване управління кордонами [18]. Для успішного здійснення матеріально-технічних дій ВПС необхідна наявність розвиненої системи баз даних. З огляду на це, ми підтримуємо пропозицію Б. М. Марченка щодо покращення внутрішніх форм діяльності ВПС, яка полягає у необхідності створення інтегрованої міжвідомчої інформаційно-телекомунікаційної системи щодо контролю осіб, транспортних засобів та вантажів, які перетинають державний кордон, з питань управління міграцією та проведення оцінки міграційних ризиків [10, с. 10, 11].

Всі ці заходи носять допоміжний, обслуговуючий характер, але все ж таки відіграють важливу роль в організації та здійсненні охорони державного кордону України. Вони є складовою частиною діяльності ВПС.

Як бачимо з попереднього аналізу, адміністративно-правова діяльність ВПС, хоча і обмежена певними рамками, проте має досить різноманітний характер і здійснюється в різних напрямках та різними методами у відповідності до їх (повноважень) призначення та компетенції, що визначені нормативно. Все вищесказане відображає зміст діяльності ВПС, яка виражена у адміністративно-правовій формі. В цьому проявляється діалектичний зв'язок між формою та змістом [19, с. 49] як діяльності ВПС, так і будь-якої іншої державно-управлінської структури, у якій форма являється способом вираження її державно-правового змісту.

Відповідно до переважаючих форм зовнішньої діяльності та змісту завдань, що виконуються ВПС, вони поділяються на три типи:

тип «А» – відділи, призначені тільки для здійснення прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України осіб, транспортних засобів та вантажів, здійснення оперативно-розшукової діяльності, запобігання злочинам та адміністративним правопорушенням, протидію яким законодавством віднесено до компетенції ДПСУ;

тип «Б» – відділи, призначені для охорони визначеної ділянки державного кордону, здійснення прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України осіб, транспортних засобів та вантажів, здійснення оперативно-розшукової діяльності, запобігання злочинам та адміністративним правопорушенням, протидію яким законодавством віднесено до компетенції ДПСУ;

тип «В» – відділи, призначені для охорони визначеної ділянки державного кордону та запобігання злочинам і адміністративним правопорушенням, здійснення оперативно-розшукової діяльності, протидію яким законодавством віднесено до компетенції ДПСУ [2, с. 7].

У даній нормі законодавцем зроблено спробу встановлення відповідності між формами та змістом діяльності конкретних ВПС.

У період зміни структури підрозділів охорони кордону від військової до правоохоронної (1991 – 2006 рр.) форми їх діяльності відображали завдання з охорони кордону, які визначались на етапі реформування [20, с. 21-24; 21, с. 4].

Розглянувши форми діяльності ВПС, потрібно наголосити, що вони є найбільш ефективними. Але не можна стверджувати, що це повний їх перелік. Це вказує не лише на необхідність дослідження форм діяльності ВПС, але й на потребу врахування результатів цих досліджень у безпосередній діяльності відповідних підрозділів. Зокрема, впровадження положень у сфері охорони державного кордону України може бути здійснено шляхом їх визначення як базових при розробці загальнодержавних програм, законодавчих та відомчих нормативно-правових актів, навчальних матеріалів та навчальних програм для підготовки персоналу ВПС, контролю та нагляду за даною діяльністю тощо.

На завершення розгляду цього питання слід зауважити, що ефективність діяльності ВПС залежить від комплексного використання зазначених форм діяльності.

Отже, до зовнішніх форм оперативно-службової діяльності ВПС відносяться: прикордонний контроль, оперативно-розшукова діяльність та прикордонна служба, структурними підформами якої є робота з місцевим населенням, контрольні, патрульні, режимні та спеціальні заходи з пошуку правопорушників. До внутрішніх ми відносимо форми, що здійснюються в середині системи ВПС та які, як правило, не мають юридичних наслідків. Серед них є різного роду організаційні заходи та матеріально-технічні дії.

В подальшому необхідно дослідити способи діяльності ВПС під час застосування різних форм роботи.

#### *Бібліографічний список*

1. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 р. № 661-IV // Відом. Верх. Ради. – 2003. – № 27. – Ст. 208.
2. Інструкція з організації оперативно-службової діяльності відділу прикордонної служби Державної прикордонної служби України. Частина I (відділ прикордонної служби) : Наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 29.09.2009 р. № 1040. – Хмельницький : Вид-во Нац. академії Держ. прикордон. служби України ім. Б. Хмельницького, 2010. – 176 с.

3. Половніков В. В. Спеціальні заходи Державної прикордонної служби України щодо пошуку правопорушників: поняття, мета та підстави здійснення / В. В. Половніков // Митна справа : зб. наук. пр. – 2011. – № 5 (77). – С. 544 – 550.
4. Робота з місцевим населенням : навч. посіб. – Хмельницький : Вид-во Нац. академії Держ. прикордон. служби України ім. Б. Хмельницького, 2006. – 162 с.
5. Інструкція з організації службової діяльності дільничних інспекторів прикордонної служби Державної прикордонної служби України [Електронний ресурс]: Наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 05.10.2007 р. № 790. – Режим доступу : <http://www.pvu.gov.ua/control/uk/index>
6. Першина А. В. Правові основи діяльності органів прикордонного контролю Федеральної служби безпеки: дис. канд. юрид. наук: 20.02.03 «Воєнне право; воєнні проблеми міжнародного права» / Анастасія Володимирівна Першина; Московський прикордонний інститут Федеральної служби безпеки Російської Федерації. – Москва, 2006. – 228 с.
7. Про прикордонний контроль : Закон України від 5 листопада 2009 року // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 6. – Ст. 46.
8. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 р. № 2135-ХІІ ; із змінами і доп. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
9. Оперативно-розыскная деятельность : словарь-справочник / автор-сост. В. Ю. Голубовский. – М. : Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России ; Лань, 2001. – 384 с.
10. Марченко Б. М. Адміністративна діяльність Державної прикордонної служби України [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Борис Миколайович Марченко; Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. – Дніпропетровськ, 2009. – 20 с.
11. Адміністративне право України : навч. посіб. для курсантів та студентів юрид. спец-тей вищ. навч. закладів / В. В. Конопліов, С. О. Кузніченко, В. Ю. Шильник, С. Ю. Беньковський. – Х. : ТОВ «ПРОМЕТЕЙ-ПРЕС», 2007. – 268 с.
12. Богуцкий В. В. Акты государственного управления : текст лекций / В. В. Богуцкий. – Харьков, 1996. – 20 с.
13. Советское административное право. Методы и формы государственного управления. – М. : Юрид. лит., 1977. – 336 с.
14. Агеева Е. А. Формы управленческой деятельности исполкомов местных Советов / Е. А. Агеева. – М. : Юрид. лит., 1973. – 104 с.

15. Козлов Ю. М. Советское административное право / Ю. М. Козлов. – М. : Знание, 1984. – 208 с.
16. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручн. / В. К. Колпаков. К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
17. Рябченко О. П. Державне управління економікою України (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Олена Петрівна Рябченко. – Харків, 2000. – 466 с.
18. Про схвалення Концепції інтегрованого управління кордонами : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 жовтня 2010 року № 2031-р // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 210 від 10.11.2010
19. Арістотель. Метафізика // Філософія / за ред. І. Ф. Надольного. – К. : Вікар, 1999. – 624 с.
20. Ляшенко В. І. Форми та способи оперативно-службової діяльності Прикордонних військ України в період їх реформування в Державну прикордонну службу / В. І. Ляшенко // Науковий вісник Прикордонних військ. – 2003. – № 2. – С. 21 – 24.
21. Литвин М. М. Сутність і перспективи реформування Прикордонних військ України / М. М. Литвин // Науковий вісник Державної прикордонної служби. – 2003. – № 4. – С. 3 – 7.

*В статье рассматривается содержание форм деятельности отделов пограничной службы. В результате исследования нормативно-правовых актов и научных трудов определены составляющие форм деятельности отделов пограничной службы.*

*The article deals with the content of forms of border service division. Due to research regulations and scientific papers identified components form parts of the border service.*

Стаття надійшла до редколегії 09.11.2012