

Курило В.І., Ільченко О.В.

**ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ТА ДЕРЖАВНОЇ
ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В УМОВАХ
ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

МОНОГРАФІЯ

**Під загальною редакцією
доктора юридичних наук, професора,
заслуженого юриста України**

В.І. Курила

**Київ
"Магістр - XXI сторіччя"
2015**

УДК: 342.9:341.222(477):339.924

Рекомендовано до друку Вченою радою
Науково-дослідного інституту публічного права
(протокол № 2 від 23 липня 2015 р.)

Рецензенти:

Галуцько В.В., доктор юридичних наук, професор, директор Науково-дослідного інституту публічного права;

Діхтієвський П.В., доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

Печуляк В.П., доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри міжнародного та європейського права Київського національного економічного університету

К 51

Курило В.І., Ільченко О.В. Взаємодія органів внутрішніх справ та Державної прикордонної служби України в умовах євроінтеграції: адміністративно-правові аспекти. Монографія / За заг. ред. В.І.Курила. – «Магістр - XXI сторіччя». 2015. – 200 с.

ISBN 978-966-8817-57-1

Монографія є одним із перших комплексних наукових досліджень взаємодії органів внутрішніх справ та Державної прикордонної служби України щодо забезпечення правопорядку на державному кордоні в умовах євроінтеграції. У монографії запропоновано модель інтегрованого управління державним кордоном, яка базується на взаємодії між правоохоронними органами, що здійснюють правопорядок на державному кордоні.

Теоретичний та практичний досвід, наведений у монографії, може застосовуватися для удосконалення режиму охорони державного кордону, удосконалення законодавства України у сфері охорони державного кордону.

Монографія розрахована на науковців, працівників правоохоронних і судових органів, аспірантів та студентів вищих юридичних навчальних закладів та усіх тих, хто цікавиться піднятими у роботі проблемами.

ISBN 978-966-8817-57-1

УДК: 342.9:341.222(477):339.924

©Курило В.І., Ільченко О.В., 2015

©«Магістр - XXI сторіччя», 2015

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ	5
ПЕРЕДМОВА	7
РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОПОРЯДКУ НА ДЕРЖАВНОМУ КОРДОНІ	13
1.1. Державний кордон як об'єкт адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів.....	13
1.2. Система правоохоронних органів, що забезпечують правопорядок на державному кордоні.....	33
Висновки до розділу 1.....	58
РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ З ДЕРЖАВНОЮ ПРИКОРДОННОЮ СЛУЖБОЮ УКРАЇНИ	62
2.1. Організаційно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ.....	62
2.2. Державна прикордонна служба України як суб'єкт правоохоронної діяльності.....	83
2.3. Правові основи взаємодії органів внутрішніх справ та Державної прикордонної служби України з питань профілактики правопорушень.....	104
Висновки до розділу 2.....	139
РОЗДІЛ 3. ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ТА ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ	142
3.1. Правові засади євроінтеграції України за сучасних умов	142
3.2. Роль взаємодії органів внутрішніх справ та Державної прикордонної служби України у процесі інтеграції до системи європейської безпеки.....	160
Висновки до розділу 3.....	175
ВИСНОВКИ	178
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ	184

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ВПК – відділення прикордонного контролю

ВР – Верховна Рада

ВСП – Військова служба правопорядку

ГУ – Головне управління

Держкомкордон – Державний комітет у справах охорони державного кордону

ДК – державний кордон

ДМС – Державна митна служба

ДПС – Державна прикордонна служба

ДПтС – Державна пенітенціарна служба

ЗС України – Збройні сили України

КК – Кримінальний кодекс

КМ – Кабінет Міністрів

КПК – Кримінальний процесуальний кодекс

КПП – контрольно-пропускний пункт

МТТ – місце тимчасового тримання

НБСЄ – Рада з безпеки і співробітництва в Європі

НГ – Національна гвардія

ОВС – органи внутрішніх справ

ООН – Організація Об'єднаних Націй

ОРВ – оперативно-розшуковий відділ

ОРД – оперативно-розшукова діяльність

ПВ – Прикордонні війська

ПК – прикордонний контроль

ПП – пункт пропуску

ПР – прикордонний режим

РНБО – Рада Національної безпеки і оборони

СБУ – Служба безпеки України

СРСР – Союз Радянських Соціалістичних Республік

УДОУ – Управління державної охорони України

УРСР – Українська Радянська Соціалістична Республіка

УПС – Угода про партнерство та співробітництво

ННД – нові незалежні держави

TACIS – це ініціатива ЄС, що прискорює розвиток гармонійних і міцних політичних та економічних зв'язків між Євросоюзом і країнами-партнерами

ПАРЄ – Парламентська асамблея Ради Європи

ГАТТ – багатостороння міждержавна угода про основні норми митної політики

Acquis communautaire (acquis) – правова система Європейського Союзу, що вміщує акти законодавства Європейського Союзу (але не обмежується ними)

SWOT – аналіз, що широко використовується у процесі стратегічного планування і полягає в поділі чинників та явищ на чотири категорії: сильних (Strengths) і слабких (Weaknesses) сторін проекту, можливостей (Opportunities), що відкриваються під час його реалізації, та загроз (Threats), пов'язаних із його здійсненням

ПЕРЕДМОВА

Невід'ємною ознакою суверенної держави є наявність державного кордону як обов'язкового чинника формування цілісного державно-територіального організму. Одними з пріоритетних завдань будь-якої держави є охорона та захист державного кордону.

До цього часу існує низка проблем договірно-правового характеру щодо демаркації та делімітації державного кордону з колишніми республіками СРСР, що негативно впливає на забезпечення недоторканності державного кордону. У ст. 17 Конституції України закріплено, що забезпечення державної безпеки та захист державного кордону нашої країни покладаються на відповідні військові формування й правоохоронні органи держави. Основними правоохоронними органами, що забезпечують правопорядок на державному кордоні та здійснюють захист правового режиму у виключній (морській) економічній зоні, є Державна прикордонна служба України та органи внутрішніх справ. Саме від діяльності цих правоохоронних органів та ефективності взаємодії між ними залежать стан правопорядку на державному кордоні та його недоторканність.

Науково-теоретичним підґрунтям монографічного дослідження стали праці вітчизняних та зарубіжних вчених-правознавців: В. Авер'янова, І. Арістової, О. Бандурки, Д. Бахраха, Ю. Битяка, В. Білоуса, А. Васильєва, І. Веремеєнка, І. Галагана, В. Гаращука, І. Голосніченка, С. Гончарука, Є. Додіна, М. Єропкина, О. Захарова, В. Зуй, Р. Калюжного, О. Кузьменко, В. Курила, А. Куліша, Б. Кліменка, В. Колпакова, А. Комзюка, О. Коренєва, В. Копейчикова, М. Мельника, В. Новікова, О. Остапенка, Л. Попова, Д. Приймаченка, С. Тимченка, Т. Цимбалістого, В. Шкарупи та ін.

Питання щодо прикордонного співробітництва в умовах євроінтеграційної прогресивної державної політики України потребують більш глибокого наукового вивчення, оскільки забезпечення належної співпраці з країнами ЄС у сфері охорони державного кордону має велике значення на шляху інтеграції України до системи європейської безпеки.

Мета монографічного дослідження полягає у тому, щоб на основі аналізу вітчизняних і зарубіжних наукових джерел та чинного вітчизняного законодавства дослідити організаційно-правові засади взаємодії органів внутрішніх справ та Державної прикордонної служби України в умовах євроінтеграції, виявити прогалини й колізії у чинному законодавстві, яке регламентує діяльність правоохоронних органів, що забезпечують правопорядок на державному кордоні, розробити й сформулювати пропозиції щодо удосконалення законодавства у частині взаємодії органів внутрішніх справ та Державної прикордонної служби України в умовах євроінтеграційних процесів.

Для досягнення зазначеної мети постала необхідність розв'язання таких завдань:

- дослідити теоретико-правові засади діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення правопорядку на державному кордоні України;

- проаналізувати сучасну систему державних органів, що забезпечують правопорядок на державному кордоні та визначити напрями удосконалення законодавства у цій сфері;

- дослідити організаційно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ у сучасних умовах;

- проаналізувати нормативно-правову базу, яка регламентує діяльність Державної прикордонної служби України з метою визначення правоохоронних функцій, що характеризують її як правоохоронний орган спеціального призначення;

- дослідити й охарактеризувати правові основи взаємодії органів внутрішніх справ та Державної прикордонної служби України, визначити форми такої взаємодії;

- дослідити досвід країн Європейського Союзу щодо охорони режиму державного кордону та визначити основні напрями реформування правоохоронної системи в контексті охорони державного кордону України.

– розкрити роль взаємодії органів внутрішніх справ та Державної прикордонної служби України в умовах євроінтеграційних процесів;

Монографія розрахована на науковців, працівників правоохоронних і судових органів, аспірантів та студентів вищих юридичних навчальних закладів та усіх тих, хто цікавиться піднятими у роботі проблемами. Автори висловлюють сподівання, що монографія також буде корисною:

– у законотворчому процесі – у процесі удосконалення Законів України «Про державний кордон України», «Про Державну прикордонну службу України», «Про міліцію» та інших нормативно-правових актів, які мають усунути прогалини і колізії у нормативній базі, що регламентує діяльність та взаємодію правоохоронних органів, які забезпечують правопорядок на державному кордоні;

– у практичній діяльності правоохоронних органів для взаємодії органів внутрішніх справ та Державної прикордонної служби України;

– у навчальному процесі при викладанні навчальних дисциплін: «Адміністративне право», «Судові та правоохоронні органи України»;

– з метою підвищення правосвідомості громадян нашої держави.

Цілком усвідомлюємо, що певні положення монографічного дослідження будуть неоднозначно сприйняті у наукових колах, викличуть дискусії серед вчених-правознавців. Разом з тим, монографічне дослідження – це авторське бачення проблем та шляхів удосконалення взаємодії органів внутрішніх справ та Державної прикордонної служби України в умовах євроінтеграції.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОПОРЯДКУ НА ДЕРЖАВНОМУ КОРДОНІ

1.1. Державний кордон як об'єкт адміністративно-правової діяльності державних правоохоронних органів

Ще з часів Київської Русі охороні рубежів держави надавалось виключне значення, і вона розглядалась як одна з найважливіших державних функцій [1, с. 36]. Кордони і сьогодні є одним із об'єктів найбільш підвищеної уваги для держави. Наявність кордонів – невід'ємна ознака суверенітету держави, обов'язковий чинник формування цілісного державно-територіального організму. Це визначає необхідність їх надійної охорони і відповідно створення спеціального державного органу, що відповідає за реалізацію цієї функції держави.

З цією метою після Акта проголошення незалежності України [2] одними із перших були прийняті такі закони: «Про державний кордон України» [3], «Про Прикордонні війська України» [4], а на сучасному етапі розвитку країни – «Про Державну прикордонну службу України» [5].

В основних положеннях Конституції України ст. 1 закріплено, що забезпечення державної безпеки і захист ДК України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави [6], вступ до Ради Європи та інші чинники обумовили необхідність у переоцінюванні основних питань, що стосуються галузі охорони та захисту ДК, та ролі Державної прикордонної служби (ДПС) у системі органів виконавчої влади держави.

Охорона державного кордону є однією із найважливіших функцій держави. Державний кордон – це ознака, що повинна бути властива будь-якій державі і без якої неможливе її існування.

Сфери здійснення територіального верховенства держав визначаються за допомогою кордонів, установлених між ними. Отже, основне призначення кордонів полягає у встановленні меж державної території.

У юридичній науці питання, пов'язані з територією і кордонами держави, досить добре висвітлено у сучасній науковій літературі, окремі аспекти правового статусу ДК розглянуто в роботах С. Бабуріна, В. Колпакова, Р. Калюжного, О. Кузьменка, Д. Приймаченка, В. Курила, Ю. Барсегова, Л. Волової, С. Дністрянського, Б. Клименка, А. Мостиського, В. Половнікова, А. Щербакова, Т. Цимбалістого та ін. Зокрема, на думку останнього, реалії сьогодення зумовлюють необхідність перегляду сутності та призначення ДК. Назріла нагальна потреба у реформуванні всієї системи забезпечення охорони ДК України, переведенні її із суто військової у невійськову сферу [7, с. 4].

Разом із тим єдиної точки зору щодо понять «ДК», «недоторканність ДК» не вироблено. Не достатньо повно дослідженими є й питання охорони та захисту ДК, охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні України.

Щодо поняття «ДК», є різні підходи до його визначення. За юридичним енциклопедичним словником за редакцією А. Я. Сухарева, це лінії, що відділяють території держав одна від одної чи від відкритого моря і визначають межі територіального верховенства [8, с. 97]; на думку Н. А. Ушакова, це лінії та вертикальні поверхні, що проходять по цих лініях до межі земного простору з космосом, з одного боку, з іншого боку, до центру Землі вглиб її надр, а практично – на доступну для проникнення в надра глибину [9, с. 37]; в малій енциклопедії етнодержавознавства за редакцією Ю. І. Римаренка визначено, що це лінії і вертикальні поверхні, які проходять по цих лініях, що визначають межі державної території – суші, вод, надр, повітряного простору, і встановлюються за взаємною згодою між державами шляхом делімітації й демаркації, що юридично закріплюється в системі міжнародних договорів про ДК [10, с. 462]; просторові межі державної території у всіх фізичних сферах – на суші, воді, в надрах і в повітряному просторі [11, с. 15]; на думку С. Г. Рябова, це офіційно визначена

межа, що окреслює територію, на яку поширюється влада конкретної держави [12, с. 139]; на погляд В. Г. Буткевича, це справжні або умовні лінії, які відповідають конфігурації території держави і відділяють її від території інших держав, а також від території з міжнародним режимом (відкритого моря, повітряного простору над ним, космічного простору) тощо [13, с. 356].

У законодавстві України визначення поняття «ДК України» подається у двох законах:

– у Законі України «Про правонаступництво України» – ДК СРСР, що відмежовує територію України від інших держав, та кордон між УРСР і Білоруською РСР, РСФСР, Республікою Молдова за станом на 16 липня 1990 року є ДК України [14].

– у Законі України «Про державний кордон України», в статті 1 якого зазначено, що ДК України – це лінія і вертикальна поверхня, що проходить по цій лінії, які визначають межі території України – суші, вод, надр, повітряного простору. Згідно зі ст. 2 цього Закону ДК визначається рішеннями ВР України, а також міжнародними договорами України [3].

У науково-методичній літературі існують й інші визначення поняття ДК, але результати їх аналізу свідчать, що вони загалом лише доповнюють наведене в Законі України «Про державний кордон України» та дають змогу виділити такі його характерні ознаки: являє собою штучну лінію (не зону) і вертикальну поверхню, що проходить по цій лінії; проходить по суші, воді, у повітрі та під землею (надрах); установлений юридично (договорами) чи фактично (історично); визначає межі території держави, відмежовуючи її від територій інших держав, а також територій із міжнародним і змішаним правовими режимами; визначає просторові межі територіального верховенства держави [7, с. 6].

Враховуючи вищезазначене, ДК можна визначити як установлену юридично чи фактично умовну лінію і вертикальну поверхню, що проходить по цій лінії (по суші, воді, у повітрі, під землею), яка встановлюється за взаємною згодою між державами шляхом делімітації й демаркації, що закріплюється в системі міжнародних договорів про ДК, які визначають просторові межі території

держави, сфери здійснення нею свого суверенітету (територіального верховенства) і внутрішньої політики.

На сьогодні у зв'язку з існуванням низки проблем договірно-правового характеру, ДК України на окремих ділянках не встановлено відповідно до існуючого порядку, вирішити ці проблеми можливо лише шляхом підписання двосторонніх договорів із суміжними державами, ратифікації таких договорів парламентами країн, делімітації (встановлення проходження лінії ДК на мапах) та демаркації (позначення проходження лінії ДК на місцевості прикордонними знаками) тощо.

Як зазначає Ю. О. Царьов, важливою складовою врегулювання питань договірно-правового оформлення державного кордону буде реалізація компетентними органами державної влади України Концепції інтегрованого управління кордонами, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 жовтня 2010 року № 2031. Зазначений документ розроблено з метою реалізації ініціативи Європейської Комісії "Східне партнерство" та спрямовано на зміцнення прикордонної безпеки України та протидію протиправній діяльності на кордоні [15 с. 93].

Загальна довжина державного кордону України становить 6 992,982 км, з них сухопутна ділянка – 5 637,982 км, морська ділянка – 1 355 км, у тому числі:

- з країнами-членами ЄС – 1 390,742 км (20 % від загальної протяжності державного кордону – кордони у договірно-правовому відношенні оформлені повністю);
- з державами-учасницями СНД – 4 601,24 км (65 % від загальної протяжності державного кордону - не оформлена у правовому відношенні);
- по територіальному морю – 1001 км (15 % від загальної протяжності державного кордону).
- площа виключної (морської) економічної зони України становить 72 658 кв. км.

Державний кордон між Україною і Республікою Польща (542,39 км), Угорською Республікою (136,7 км), Словацькою Республікою (97,852 км) та Румунією (613,8 км) у договірно-правовому відношенні оформлено повністю.

На сьогодні завершено спільні перевірки проходження українсько-угорської, українсько-польської та українсько-словацької ділянок державного кордону.

У 2004 році була розпочата перша спільна перевірка проходження українсько-румунського державного кордону (613,8 км) [15, с. 94].

Питання делімітації морських просторів України та Румунії у Чорному морі врегульовано рішенням Міжнародного суду ООН від 03.02.09, яке є остаточним і обов'язковим для виконання Сторонами.

Цим рішенням:

1) визначено координати точок лінії розмежування В(М)ЕЗ та континентального шельфу України та Румунії у Чорному морі;

2) визначено статус о. Зміїний як острова, але, оскільки він віддалений від материкової території, не враховано його вплив на формування лінії розмежування;

3) підтверджено належність о. Зміїний Україні та існування територіального моря України (12 морських миль) навколо нього;

4) зазначено, що острів Зміїний не дає підстав для поширення В(М)ЕЗ України за межі, визначені встановленою Міжнародним судом серединною лінією [16].

На підставі проведеного аналізу можна зазначити, що процеси договірно-правового оформлення державного кордону України з колишніми республіками СРСР: Росією, Білоруссю та Молдовою – відбуваються повільніше та потребують вирішення низки проблем.

За роки незалежності завершено делімітацію сухопутної ділянки (1 974,04 км) українсько-російського державного кордону.

На сьогодні не завершено делімітацію українсько-білоруського державного кордону (1084,2 км). Договір між Україною та Республікою Білорусь про

державний кордон підписано 12.05.1997 та ратифіковано Верховною Радою України 18.07.1997, а Радою Республіки Національних Зборів Республіки Білорусь – лише 26 квітня 2010 року [17].

Керівництво Республіки Білорусь наразі утримується від остаточного завершення процесу договірно-правового оформлення державного кордону з Україною. Так, білоруська сторона призупинила заходи (обмін ратифікаційними грамотами) із завершення процедури ратифікації та набрання чинності зазначеного Договору.

Проблемні питання договірно-правового оформлення українсько-білоруської ділянки кордону:

1) відсутність чинного Договору про державний кордон не дає можливості:

– створити Спільну демаркаційну комісію;

– затвердити міжурядовою Угодою Положення про демаркацію державного кордону;

– розпочати практичні роботи з демаркації;

2) не врегульовано питання належності ряду островів на р. Дніпро загальною площею 1125 га (о. Чаків (площа 235 га), о. Малож (480 га), острів навпроти населеного пункту Миси (410 га)).

Під час проведення делімітації державний кордон між Україною і Республікою Білорусь був установлений по головному фарватеру р. Дніпро, внаслідок чого о. Чаків та острів навпроти населеного пункту Миси відійшли білоруській стороні. Острів Малож залишився на території України (згідно з Альбомом топографічних карт та Протоколом-описом проходження лінії державного кордону між Україною і Республікою Білорусь). На адміністративних картах України всі вищезгадані острови відносять до території України;

3) на міждержавному рівні не врегульовано порядок руху осіб і транспортних засобів транзитними ділянками автомобільних доріг.

На українсько-білоруському державному кордоні є 2 транзитні ділянки автомобільних доріг загальною довжиною 6,2 км, які проходять по території

України, але порядок руху якими не врегульовано на міждержавному рівні [15, с. 94, 95].

Найбільш суттєві досягнення з питань договірно-правового оформлення, на пострадянському просторі здійснені з Республікою Молдова. Так, делімітацію українсько-молдовського державного кордону завершено (1222,0 км). Укладений Договір між Україною і Республікою Молдова про державний кордон підписано 18.08.1999 та ратифіковано Верховною Радою України та Парламентом Молдови [18, с. 332].

У 2002 році розпочато демаркацію українсько-молдовського кордону та 29 січня 2003 року відкрито перший прикордонний знак на території Чернівецької області в районі пункту пропуску "Мамалига-Крива". Станом на 1 січня 2011 року винесено на місцевість 764 км українсько-молдовського кордону.

Завершено роботи з демаркації північної ділянки українсько-молдовського кордону, за винятком позначення кордону в районі буферного гідровузла Дністровської ГЕС-2. 29 січня 2010 року за участі керівників зовнішньополітичних відомств України та Республіки Молдова урочисто встановлено перший проміжний прикордонний знак № 0204 на центральній ділянці: території селищної ради с. Велика Кисниця Ямпільського району Вінницької області).

Водночас аналіз обстановки навколо демаркації центральної (придністровської) ділянки українсько-молдовського кордону свідчить про збереження в цілому негативної реакції з боку самопроголошеної Придністровської Молдавської Республіки щодо форсування процесу позначення державного кордону.

Зазначений підхід тісно пов'язаний із політичною ситуацією в регіоні, особливо із побоюванням політичної еліти Придністров'я можливого посилення економічного тиску на самопроголошену республіку з боку Молдови, що прогнозується придністровською стороною як очікуваний наслідок завершення демаркації центральної ділянки кордону без участі Тирасполя. У цілому, самопроголошена Придністровська Молдавська Республіка продовжує зберігати

налаштованість на блокування реінтеграційних намірів Кишинєва, одним із елементів якого розглядається пряма участь молдовської сторони в демаркаційних заходах на центральній ділянці кордону [15, с. 95].

Підбиваючи підсумки аналізу стану договірно-правового оформлення державного кордону України, можна зазначити що вирішення вищезазваних проблем є на сьогодні одними з пріоритетних завдань держави у сфері забезпечення охорони та захисту державного кордону. Їх рішення потребує загальних зусиль органів державної влади.

Для вирішення вищезазначеної проблеми необхідно врегулювати на міждержавному рівні порядок руху осіб, транспортних засобів і вантажів транзитними ділянками автомобільних та залізничних доріг, визначити територіально-правовий статус ділянок, на яких лінія кордону, проведена під час делімітації, не збігається з лінією адміністративного розподілу між колишніми УРСР та РСФСР, вирішити ряд майнових та фінансових питань між суб'єктами господарської діяльності України та країн СНД. Усі ці питання можна урегулювати лише шляхом підписання двосторонніх договорів із суміжними державами та ратифікації таких договорів парламентами країн, визначення чітких директив у ході проведення переговорного процесу.

Говорячи про державний кордон, як правило згадують таке поняття, як недоторканність кордону. Поняття «недоторканність ДК» також є складним поняттям. У преамбулі Закону України «Про державний кордон України» зазначено: «Державний кордон України недоторканий. Будь-які порушення його рішуче припиняються» [3].

Недоторканність ДК Б. М. Клименко розглядає в трьох аспектах.

По-перше, ДК недоторканий тому, що недоторканна державна територія. Кордон визначає межі державної території, і свавільної зміни положення кордону не допускається, оскільки не допускається зміни належності території.

По-друге, ДК недоторканий у тому розумінні, що недоторканна безпосередньо сама лінія кордону, позначена на місцевості прикордонними

знаками, і ніхто не має права їх руйнувати і свавільно змінювати лінію кордону на найменші величини.

По-третє, ДК недоторканий у тому розумінні, що він визначає кордони правопорядку, встановленого державою на своїй території, і ніхто, будь-то приватні чи посадові особи, не має права вступити на цю територію без дозволу компетентних органів [19, с. 49].

Якщо не враховувати останній аспект, то можна говорити про подвійне розуміння поняття недоторканності ДК.

У першому випадку недоторканність ДК передбачає недоторканність самої державної території. Мова йде про недопущення насильницького вторгнення на територію іноземної держави, а недоторканність лінії ДК означає недоторканність території, межі якої він позначає.

У другому випадку, під недоторканністю розуміють недоторканність самої лінії ДК, яка демаркована на місцевості, а також заборону її перетинання без дозволу компетентних органів чи поза встановленими правилами. На забезпечення незмінності проходження лінії кордону на місцевості спрямовано всю систему встановлення, утримання і відновлення прикордонних знаків відповідно до норм міждержавних договорів, які затверджують результати роботи спільних міждержавних комісій щодо проведення делімітації та демаркації ДК.

Установлення правил перетинання кордонів є невід'ємною складовою повноважень держави, що впливають з її суверенітету. Тому порушення цих правил є не лише порушенням принципів і норм міжнародного права, але й порушенням норм внутрішнього права, а тому тягнуть за собою застосування міжнародно-правових і державно-правових санкцій. Відповідно поняття недоторканності ДК можна розглядати як сучасний принцип міждержавних та внутрішньодержавних суспільних відносин із прикордонних питань, що визнається як у літературі, так і в офіційних джерелах. Зокрема, автономність існування принципу недоторканності ДК визначається законодавцем у статті 6 Закону України «Про основи національної безпеки України» [20], у ч. 3 ст. 1.1 Воєнної доктрини України [21].

Самовільне переміщення прикордонних знаків однією стороною вглиб території іншої сторони означає самовільну, а отже, протиправну зміну міжнародно-правової належності цієї ділянки території. Недоторканність ДК у тому, що стосується положення лінії кордону, тісно пов'язана з принципом недоторканності та цілісності державної території [22, с. 71–72]. Відповідно до ч.1 ст.17 Конституції України захист суверенітету і територіальної цілісності України є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу, а відповідно до ч. 2 ст. 17 оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності покладаються на ЗС України [6].

Територіальна цілісність держави та її недоторканність хоча й близькі за значенням, проте не є абсолютно тотожними поняттями. Але оскільки ці поняття значною мірою взаємозв'язані, то, очевидно, можна розглядати їх як дві складові (елементи) одного й того самого принципу – принципу цілісності та недоторканності державної території. Такого підходу дотримується більшість учених: Л. І. Волова [23, с. 31], В. П. Зайцев [24, с. 11], Б. М. Клименко [25, с. 39; 187, с. 42–43].

Недоторканність державної території передбачає недоторканність ДК. Оскільки ДК визначає межі державної території, то будь-яке посягання на нього є посяганням на цілісність і недоторканність державної території. І навпаки, будь-яке посягання на державну територію є посяганням на існуючі кордони держави [26, с. 41].

Забезпечення недоторканності ДК здійснюється шляхом охорони та захисту ДК. Охорона ДК є невід'ємною складовою загальнодержавної системи забезпечення національної безпеки України і в загальному вигляді полягає у здійсненні політичних, правових, організаційних, економічних, екологічних, санітарно-карантинних, військових, оперативних, технічних та інших заходів, що здійснюються із метою забезпечення недоторканності ДК України, захисту її державних інтересів на кордоні [5, 27] і реалізують через державну прикордонну політику.

Отже, на підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що недоторканність ДК є складовою забезпечення національної безпеки і передбачає належне забезпечення органами державної влади захисту та охорони ДК шляхом здійснення політичних, правових, організаційних, економічних, екологічних, санітарно-карантинних, військових, оперативних, технічних та інших заходів, спрямованих на захист державних інтересів на кордоні, та реалізується через державну прикордонну політику.

Як стверджує Т. О. Цимбалістий, державна прикордонна політика є складовою політики національної безпеки України і являє собою систему офіційно прийнятих поглядів і дій щодо визначення мети та завдань, принципів, основних напрямів і механізму забезпечення охорони ДК і національних інтересів України в її прикордонному просторі. Її здійснюють відповідно до Конституції та чинного законодавства України, загально визнаних принципів і норм міжнародного права та реалізують шляхом цілеспрямованої та скоординованої діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, громадських об'єднань і громадян відповідно до їхніх прав і повноважень у цій сфері з метою реалізації і захисту національних інтересів України в її прикордонному просторі. Результат такої політики оцінюють за ступенем реалізованості і захищеності цих інтересів [7, с. 49–50].

Основні напрями державної прикордонної політики у правоохоронній сфері визначено Концепцією охорони ДК та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, Концепцією державної прикордонної політики України. Такими напрямами є: запобігання спробам незаконного перетинання ДК України; боротьба з розвідувальною підривною діяльністю іноземних спецслужб у прикордонному просторі; протидія неконтрольованій міграції, боротьба з організованою злочинністю на ДК; забезпечення виконання законних рішень органів державної влади у прикордонному просторі; протидія незаконному переміщенню через ДК осіб, транспортних засобів, вантажів, зброї, боєприпасів, засобів терористичної діяльності, а також наркотичних засобів і психотропних речовин та іншого майна; боротьба з контрабандною діяльністю, накопиченням і

розповсюдженням зброї та наркотичних речовин у прикордонних регіонах України; посилення надійності охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, припинення незаконної промислової діяльності, розвідки чи розробки природних ресурсів та їх незаконної експлуатації, проведення незаконних морських досліджень, захист штучних островів, установок і споруд; захист населення від злочинної діяльності та інших протиправних дій на ДК; створення необхідних умов для ефективної боротьби з корупцією та злочинністю, особливо її організованими формами; залучення громадян України на добровільних засадах до охорони ДК [28].

Як зазначають Р. А. Калюжний, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, важливі функції щодо забезпечення державної безпеки надані Центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону, який здійснює управління Державною прикордонною службою, а також координує діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань організації перетинання державного кордону [29, с. 393].

В. В. Половніков вважає, що захист державного кордону України полягає у скоординованій діяльності військових формувань та правоохоронних органів держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. Ця діяльність провадиться в межах наданих їм повноважень шляхом вжиття комплексу політичних, організаційно-правових, дипломатичних, економічних, військових, прикордонних, імміграційних, розвідувальних, контррозвідувальних, оперативно-розшукових, природоохоронних, санітарно-карантинних, екологічних, технічних та інших заходів.

Координація діяльності військових формувань та правоохоронних органів держави із захисту державного кордону здійснюється Державною прикордонною службою України [30, с. 21].

На його думку, 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.

Більш широко розкриваючи сутність правоохоронної діяльності ДПС щодо забезпечення недоторканності ДК, можна визначити такі її складові:

– забезпечення недоторканності державної території України, недопущення спроб її насильницького захоплення та зміни належності, будь-якого насильницького використання чи завдання шкоди цій території. Будь-яке посягання (вторгнення, напад тощо) на державну територію є посяганням на існуючий ДК;

– забезпечення недоторканності лінії ДК, припинення будь-яких спроб незаконної зміни її проходження на місцевості (на суші, воді), позначеного прикордонними знаками;

– недопущення перетинання лінії ДК без дозволу компетентних органів чи поза встановленими правилами;

– участь, у межах компетенції, у протидії протиправній діяльності через ДК спеціальних служб іноземних держав, запобігання завданню шкоди політичним, економічним, воєнним та іншим інтересам держави у прикордонному просторі;

– забезпечення виконання законних рішень органів державної влади з прикордонних питань на ДК тощо [30, с. 40–41].

На думку В. А. Печеницина, ДПС є органом здійснення прикордонної політики та забезпечення прикордонної безпеки держави. Сфера інтересів діяльності ДПС стосується багатьох аспектів забезпечення прикордонної безпеки держави – політичного, економічного, екологічного, воєнного, суто правоохоронного тощо. Ступенем надійності й ефективності охорони ДК, захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави в прикордонному просторі є прикордонна безпека держави [31, с. 65].

Для ДПС та інших правоохоронних органів діяльність щодо підтримання правопорядку, запобігання правопорушенням є основною і полягає у невідкладному й адекватному реагуванні на факти невиконання або неналежного

виконання вимог і приписів правових норм із боку юридичних і фізичних осіб [32, с. 899].

Одним із завдань ДПС є охорона суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні.

Довжина морського кордону України від устя Дунаю до узбережжя Таганрозької затоки Азовського моря – 1355 км, що становить п'яту частину протяжності всього державного кордону України, зокрема: у Чорному морі – 1056,5 км; в Азовському морі – 249,5 км; у Керченській протоці – 49 км.

Загальна протяжність річкових кордонів України становить 1160,4 км, у т. ч. з Республікою Польща – 183,3 км, із Республікою Словаччина – 2,3 км, із Республікою Угорщина – 85,1 км, із Республікою Румунія – 292,8 км, із Республікою Молдова – 267 км, з Республікою Білорусь – 325,9 км. Україна має 18 морських торговельних портів та 12 портопунктів, зосереджених у Дунайському, Азовському та Чорноморському регіонах [30, с. 41, 42].

Основні питання щодо прав України в її виключній (морській) економічній зоні визначено в Законі України «Про виключну (морську) економічну зону України» та інших актах законодавства України. Охорону суверенних прав України у виключній (морській) економічній зоні та контроль за реалізацією прав і виконанням зобов'язань інших держав, українських та іноземних юридичних і фізичних осіб, міжнародних організацій у ній здійснюють, крім ДПС, органи рибоохорони Державного агентства рибного господарства України в порядку, що встановлює КМ України, з належним урахуванням інтересів інших держав, передбачених нормами міжнародного права [33].

Суверенні права та юрисдикція України щодо морського дна виключної (морської) економічної зони і його надр реалізуються відповідно до законодавства України про континентальний шельф та Кодексу України про надра. Якщо Конвенцією ООН щодо морського права 1982 р. або міжнародним договором України встановлено інші норми, ніж ті, що містяться у цьому Законі, то застосовуються норми Конвенції або відповідного міжнародного договору [34].

Вважаємо, що поняття охорони державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні України є тотожні за своїм значенням. Це система правових та організаційних заходів спрямованих на попередження, виявлення та припинення порушень, які посягають на суверенні права України у виключній (морській) економічній зоні: на території районів, зовні прилеглих до територіального моря України.

Отже, можна зробити висновок, що об'єктами правоохоронної діяльності ДПС є недоторканість ДК, та охорона суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, що забезпечується здійсненням ДПС відповідних заходів щодо їх охорони. Взагалі діяльність ДПС та інших правоохоронних органів щодо охорони та захисту ДК можна назвати охороною правопорядку на ДК, у прикордонній, виключній (морській) економічній зоні України.

Згідно з юридичним словником правопорядок – це така упорядкованість суспільних відносин що ґрунтується на праві і складена в результаті здійснення ідеї та принципів законності, має вираження в правомірній поведінці їх учасників. Правопорядок – це певний стан урегульованих правом суспільних відносин, що характеризується реальним рівнем дотримання законності, забезпечення і реалізації суб'єктивних прав, виконання юридичних обов'язків усіма громадянами, органами і організаціями [35, с. 467].

Саме поняття “правопорядок на ДК” можна поділити на такі складові, як: міжнародний правопорядок та внутрішній правопорядок. Від міжнародного правопорядку залежить питання щодо визначення, встановлення, позначення та функціонування ДК, забезпечення, територіальної недоторканності й цілісності України. Від внутрішнього правопорядку залежить реалізація політики та управління державної влади щодо охорони і захисту ДК.

Щодо терміна “охорона правопорядку”, він є найбільш вживаним у праві для визначення поняття правоохоронної діяльності. Згідно зі словником охорона правопорядку – це сукупність заходів щодо досягнення мети режиму законності, його кінцевий результат – упорядкування суспільних відносин (правопорядку) відповідно до існуючих правових приписів. «Охорона правопорядку» – поняття

більш вузьке, ніж загальноприйняте поняття «охорона громадського порядку», що являє собою охорону більш широкого спектру суспільних відносин економічного, політичного, соціального, юридичного, морального характеру [35, с. 467].

На підставі проведеного дослідження можна зробити висновок, що Державна прикордонна служба України забезпечує правопорядок на державному кордоні, у прикордонній та у виключній (морській) економічній зоні України, а у разі необхідності, з метою забезпечення дотримання норм чинного законодавства про Державний кордон України, уповноважені особи Державної прикордонної служби застосовують до фізичних і юридичних осіб заходи державного примусу. З метою дотримання норм чинного законодавства про Державний кордон України Державна прикордонна служба здійснює координацію діяльності та взаємодії з іншими правоохоронними органами, громадськими організаціями та населенням щодо запобігання, виявлення, припинення правопорушень та притягнення правопорушників до відповідальності.

Одним із важливих напрямів діяльності ДПС щодо охорони правопорядку є адміністративна діяльність. Особовий склад ДПС під час виконання завдань з охорони ДК виконує переважно адміністративні функції, реалізує організаційно-правові повноваження, які встановлюються і забезпечуються нормами адміністративного права.

В адміністративній діяльності можна виділити два основні напрями: внутрішньо системний, або організаційний, та позасистемний. Перший напрям адміністративної діяльності називають внутрішньо організаційною адміністративною діяльністю, другий – зовнішньою адміністративною діяльністю [36, с. 80].

У процесі здійснення зовнішньої адміністративної діяльності ДПС забезпечує виконання своїх основних завдань, пов'язаних із охороною та захистом ДК. Цей різновид діяльності деякі вчені справедливо називають правоохоронною адміністративною діяльністю. Така назва обумовлюється тим, що основний зміст зводиться до забезпечення ДПС функцій охорони правовідносин. Незважаючи на те, що ДПС здійснює також і правозастосовну адміністративну діяльність,

необхідно підкреслити, що остання має обслуговувальний характер, є засобом забезпечення правоохоронної діяльності [30, с. 44].

Як зазначає В. В. Половніков, основними напрямками зовнішньої адміністративної діяльності ДПС є:

- охорона ДК на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах; суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;

- забезпечення дотримання правил прикордонного режиму, режиму в ПП через ДК, режиму виключної (морської) економічної зони України, встановленого порядку плавання і перебування невійськових суден та військових кораблів у територіальному морі та внутрішніх водах України;

- забезпечення пропуску через ДК України осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна;

- здійснення (в районах несення служби) контролю за збереженням природних ресурсів, додержанням правил промислової та іншої діяльності, охороною довкілля;

- здійснення реєстрації іноземців і осіб без громадянства, які в установленому порядку прибувають в Україну, та їх паспортних документів у ПП через ДК; проставлення відміток у документах на право в'їзду в Україну або виїзду з України;

- встановлення, за погодженням із ДМС України та Міністерством транспорту України, режиму у ПП через ДК України [30, с. 44–45].

У Законі України «Про Державну прикордонну службу України» зазначено, що керівним органом ДПС є спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах охорони ДК [3]. Враховуючи це, адміністративну діяльність ДПС доцільно розглядати як специфічну діяльність з організації та здійснення охорони ДК, суверенних прав України у її виключній (морській) економічній зоні, забезпечення державної прикордонної безпеки, правопорядку на ДК та у прикордонні.

На нашу думку, таку діяльність необхідно розглядати як окрему форму оперативно-службової діяльності ДПС. Завдання, що стоять перед ДПС,

виконуються у процесі несення прикордонної служби, здійснення прикордонного контролю, роботи з місцевим населенням, взаємодії з іншими правоохоронними органами.

У теорії адміністративного права у найзагальнішому вигляді під формою управлінської діяльності розуміють той чи інший спосіб зовнішнього вираження (оформлення) змісту цієї діяльності [37, с. 121]. Як вважає В. К. Колпаков, кожен суб'єкт державного управління (якими є також органи та посадові особи ДПС) наділений відповідною компетенцією, яка, як правило, дає йому можливість вибирати в конкретних ситуаціях той чи інший варіант поведінки, конкретних дій, тобто відбити зміст управлінської діяльності в тій формі, яка, на його думку, є найбільш ефективною і найбільшою мірою відповідає державним інтересам [38, с. 208].

Види форм адміністративної діяльності (у т. ч. ДПС) у цілому відповідають класифікації форм державного управління загалом [39, с. 66], серед них прийнято виділяти правові, тобто ті, використання яких тягне певні юридичні наслідки (видання актів управління, здійснення юридично значущих дій та укладання адміністративних договорів), і неправові (виконання організаційних дій і здійснення матеріально-технічних операцій) [40, с. 138].

А. А. Плеханов стверджує, що методи адміністративної діяльності так само, як і її форми, досить різноманітні. У загальноприйнятому розумінні термін «метод» означає спосіб, прийом здійснення чого-небудь [41, с. 221]. Виходячи з цього, під методами будь-якої діяльності розуміють способи та прийоми, що використовуються для досягнення поставленої мети і становлять зміст цієї діяльності [38, с. 180].

На погляд Ю. П. Битяка, у державному управлінні під методами розуміють засоби практичної реалізації завдань та функцій діяльності суб'єктів управління. Інакше кажучи, метод управління – це спосіб здійснення управлінських функцій, впливу суб'єкта управління на об'єкт (колектив, групу осіб чи окрему особу) [42, с. 72]. Інколи про методи управління говорять як про сукупність прийомів, операцій і процедур підготовки та прийняття, організації та контролю виконання

управлінських рішень, які приймають учасники управлінського процесу. Складовою методу управління тут є операція (процедура), під якою розуміють конкретну, елементарну дію виконання згідно з управлінським завданням [43, с. 5]. Процедури визначають стадії, їх цілі, черговість і час виконання, конкретні дії на кожній стадії, підстави і приводи їх здійснення, взаємозв'язок між ними, способи їх фіксації та документального оформлення.

Виконавча влада впливає на суспільні відносини методами правового регулювання, заборон, примусу, координації, контролю та ін. [44, с. 107].

Ю. П. Битяк вважає, що методами адміністративної діяльності ДПС можна визнати різноманітні прийоми і способи, за допомогою яких вона здійснює вплив на суспільні відносини з метою реалізації своїх правоохоронних завдань і функцій у галузі охорони та захисту ДК. Найвагомішими серед них є переконання та примус, які визнають також універсальними і всеохоплюючими методами державного управління в цілому [45, с. 107].

На думку А. Т. Камзюка, їх широко використовують в усіх сферах управлінської діяльності, в т. ч. у боротьбі з правопорушеннями, вони становлять систему засобів впливу держави (в особі її відповідальних органів та посадових осіб) на свідомість і поведінку людей, є необхідною умовою нормального функціонування суспільства, будь-якого державного або громадського об'єднання, всього процесу управління. Застосовуючи ці засоби, держава забезпечує функціонування всієї суспільної системи, організованість, дисциплінованість, охороняє працю та побут людей, нормальну соціальну обстановку в країні [46, с. 28].

Система засобів впливу має дуже велике значення для досягнення управлінського впливу держави у галузі охорони та захисту ДК.

Основним (визначальним) методом адміністративної діяльності ДПС є переконання. Його суть полягає у впливі на свідомість та поведінку людей з метою формування у них правильних переконань, розуміння необхідності добровільно і сумлінно виконувати вимоги закону та інших правових норм, а зміст становить комплекс різноманітних конкретних заходів і засобів такого впливу [47, с. 4]. У

практичній діяльності ДПС цей метод реалізується в різних формах, але заходами переконання не завжди вдається запобігти правопорушенням [48, с. 162].

Окремі громадяни, незважаючи на ці заходи, порушують норми законодавства про ДК України, і для того, щоб змусити особу вчинити ті чи інші дії, утриматися від них або підкоритися встановленим правовим обмеженням, застосовується примус.

В. Е. Севрюгін стверджує, що метод примусу належить до найбільш жорстких засобів впливу, тому в діяльності органів управління та їх посадових осіб примус застосовується, як правило, у поєднанні з іншими управлінськими методами. Авторитарність цього методу є незаперечною, проте нині немає жодної держави, яка б не використовувала його як найнеобхідніший засіб управління своїми справами. Примус існує у будь-якому суспільстві і є необхідним елементом соціальної організації. Він найтіснішим способом пов'язаний із державною владою і визначає якість цієї влади [49, с. 89].

На думку П. Т. Васеленкова, примус є специфічною діяльністю органів державного управління і одним із методів управління. У першому значенні він застосовується в основному лише до тих, хто добровільно не виконує вимоги законодавства або законних органів державного управління. У другому значення елементи примусу є у всіх випадках, де використовується державна влада і здійснюється вплив на поведінки людей або організацій [50, с. 173].

Примусовий вплив здійснюють для підтримання суспільної дисципліни, забезпечення і охорони законності, для спрямування окремих громадян і колективів на додержання норм, прийнятих у цьому суспільстві. Він може виявитися у психічному впливі, спонуканні до певних дій, бажаної поведінки, або у суто примусових діях та фізичному впливі.

Важливою (хоч і не єдиною) функцією державного примусу є правоохоронна. Вона полягає в локалізації, нейтралізації, недопущенні правопорушень. Тому державний примус традиційно розглядають із позицій захисту сформованих державою правовідносин і забезпечення неухильного й точного виконання юридичних норм конкретних галузей права.

Д. Н. Бахрах вважає, що примус застосовується на базі переконання у суворих рамках законності. Найважливішими принципами боротьби з правопорушеннями є невідворотність впливу на правопорушника, законність, справедливість, гуманізм [51, с. 23].

Наявність кордонів – невід'ємна ознака суверенітету держави, обов'язковий чинник формування цілісного державно-територіального організму. Це визначає необхідність їх надійної охорони і відповідно створення спеціального державного органу, що відповідає за реалізацію цієї функції держави.

В основних положеннях Конституції України ст. 1 закріплено, що забезпечення державної безпеки і захист ДК України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави [6].

Вступ до Ради Європи та інші чинники обумовили потребу в переоцінюванні основних питань, що стосуються галузі охорони та захисту ДК, і безпосередньо місця та ролі в системі органів виконавчої влади країни Державної прикордонної служби.

1.2. Система правоохоронних органів, що забезпечують правопорядок на державному кордоні

На етапі розбудови правової, демократичної держави, в умовах розвитку громадянського суспільства та ринкової економіки найбільш складним і багатоаспектним питанням для нашої країни є захист державних кордонів.

Питання, пов'язані з охороною державного кордону України, неодноразово привертати увагу науковців. Ця проблема є предметом дослідження в науці адміністративного права. До питань, пов'язаних з охороною режиму державного кордону, зверталися у своїх наукових працях В. Колпаков, Р. Калюжний, О. Кузьменко, Д. Приймаченко, В. Курило, Б. Клименко, В. Половніков, А. Щербаков, Т. Цимбалістий, В. Бож'єв, Ю. Битяк, Г. Забарний, В. Шкарупа та ін. При цьому деякі аспекти досліджуваної проблематики залишаються дискусійними або ж взагалі не досліджувалися.

В основних положеннях Конституції України ст. 1 закріплено, що забезпечення державної безпеки і захист ДК України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави [6].

З метою визначення поняття системи органів, що беруть участь у забезпеченні правопорядку на державному кордоні, необхідно провести наукове дослідження щодо визначення понять «правоохоронні органи» та «правоохоронна діяльність».

Однією з головних функцій держави є забезпечення захисту прав і свобод людини, охорони прав та законних інтересів державних і недержавних організацій, боротьба з правопорушеннями, які посягають на охоронювані нею цінності. Діяльність держави щодо виконання вищезазначеної функції отримала назву «правоохоронна діяльність», а органи, що її здійснюють називають правоохоронними.

На підставі аналізу чинного законодавства можна стверджувати, що існує чимало прогалин, неточностей, протиріч щодо визначення поняття «правоохоронні органи». Нормативна невизначеність цього поняття часто може призводити до колізій і непорозумінь при застосуванні тих чи інших положень закону. Наприклад, у п. 4, ст. 7 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» зазначено, що підрозділи, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, зобов'язані інформувати відповідні державні органи про відомі їм факти та дані, що свідчать про загрозу безпеці суспільства і держави, а також про порушення законодавства, пов'язані із службовою діяльністю посадових осіб. У п. 5, ст. 7 цього закону визначено, що вищезазначені підрозділи зобов'язані здійснювати взаємодію між собою та іншими правоохоронними органами, в тому числі відповідними органами іноземних держав та міжнародних антитерористичних організацій, з метою швидкого і повного розкриття злочинів та викриття винних [52].

Зовсім не зрозуміло, які саме державні органи повинні інформувати та з якими органами повинні взаємодіяти підрозділи, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність.

У ст. 7 Закону України «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними» зазначається, що на письмову вимогу державних органів (підрозділів), які мають право здійснювати оперативно-розшукову діяльність, банки, а також кредитні, митні, фінансові та інші установи, підприємства, організації (незалежно від форм власності) зобов'язані протягом трьох діб надіслати інформацію і документи про операції, рахунки, вклади, внутрішні та зовнішні економічні угоди юридичних осіб та громадян, відносно яких є оперативні та інші матеріали, що свідчать про їх причетність до незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин чи прекурсорів.

Вищезазначені установи, підприємства і організації протягом двадцяти діб зобов'язані повідомити відповідні правоохоронні органи про громадян, одноразові грошові вклади і перекази яких перевищують 1 тисячу мінімальних розмірів заробітної плати. Невиконання посадовими особами зазначених установ, підприємств і організацій цих вимог тягне за собою відповідальність згідно з чинним законодавством [53].

У зазначеній нормі також не визначено запити яких саме державних органів повинні виконувати банки, а також кредитні, митні, фінансові та інші установи, підприємства, організації та незрозуміло, яким саме органам вони повинні надавати зазначену інформацію. І таких прикладів можна навести багато.

Визначення поняття «правоохоронні органи» є дискусійним у теорії права. На думку деяких науковців, під цим поняттям необхідно розуміти усі державні органи і громадські організації, які наділені правоохоронними функціями. Інші вважають що це поняття необхідно розглядати у двох аспектах. По-перше, це всі державні органи, які наділені певними повноваженнями щодо здійснення контролю за додержанням правопорядку та законності, по-друге, це державні органи, спеціально створені для забезпечення законності і правопорядку, боротьби зі злочинністю та наділені повноваженнями щодо застосування заходів примусу, у випадках, передбачених законодавством.

Згідно з юридичним словником правоохоронні органи – державні органи, основною функцією яких є охорона законності та правопорядку, захист прав і свобод людини, боротьба зі злочинністю. Правоохоронний – той, що належить до охорони законності, до укріплення правопорядку, боротьби зі злочинністю [35, с. 467].

Науковці А. С. Лихова [54, с. 23] та В. Осадчий [55, с. 8] вважають, що цим поняттям охоплюються всі державні органи і громадські організації, хоча б деякою мірою наділені правоохоронними функціями. А. Тевлін пропонує розглядати це питання у широкому (всі державні органи, наділені певними повноваженнями у галузі контролю за додержанням законності та правопорядку) та вузькому (державні органи, спеціально створені для забезпечення законності і правопорядку, боротьби із злочинністю та яким з цією метою надані повноваження застосовувати передбачені законами заходи примусу і перевиховання правопорушників – суд, органи юстиції, прокуратури, внутрішніх справ, безпеки) розуміннях [56, с. 16].

В. П. Бож'єв вважає, що правоохоронні органи утворюють певним чином відособлену за ознакою професійної діяльності самостійну групу органів держави, що мають чітко визначені завдання. Останні полягають або у відновленні порушеного права, наприклад, у галузі цивільних правовідносин, або у покаранні правопорушника, коли відновити порушене право неможливо (при скоєнні деяких злочинів, наприклад, при вбивстві), або у відновленні порушеного права і покаранні одночасно, коли можливість відновити порушене право є, але правопорушник заслуговує ще й покарання [57, с. 32]. Тобто критерієм виділення правоохоронних органів із загальної кількості органів держави у цьому разі є коло вищезазначених вище завдань, яке й визначає сукупність державних органів, покликаних їх виконувати.

Вчені К. Гуценко та М. Ковальов виділяють правоохоронні органи, виходячи з основних напрямів (функцій) правоохоронної діяльності, тобто для виконання основних функцій (напрямів) правоохоронної діяльності існують конкретні органи, які відповідно й називаються «правоохоронними» [58, с. 54].

А. О. Бандурка вважає, що правоохоронними органами прийнято називати функціонуючі у суспільстві та державі установи й організації, основним завданням діяльності яких є забезпечення законності, боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями. Він відносить до таких органів в Україні: органи прокуратури, МВС, Служби безпеки, адвокатуру [59, с. 13].

Так, В. Молдован визначає, що правоохоронні органи – важлива ланка системи органів Української держави, мета, завдання та функції якої – забезпечення законності й правопорядку в усіх сферах життєдіяльності нашої країни. Він відносить до названих органів в Україні: органи прокуратури, органи внутрішніх справ, Службу безпеки, органи, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органи дізнання, органи попереднього слідства, Міністерство юстиції та його органи, нотаріат, адвокатуру [60, с. 22].

Ф. Шиманський відносить до правоохоронних органів в Україні: прокуратуру, органи внутрішніх справ, Службу безпеки, органи юстиції, нотаріат та адвокатуру [61, с. 9].

На думку В. Дяченка, правоохоронними органами в Україні є суд, прокуратура, органи міліції, органи податкової міліції, органи Служби безпеки, органи Управління державної охорони, Державна прикордонна служба. Він зазначає, що визначальним у діяльності правоохоронного органу є виконання ним, поряд із профілактичною, однієї чи декількох інших головних правоохоронних функцій [62, с. 21].

Н. Клименко стверджує, що правоохоронними органами є такі, діяльність яких (або основна її частина) спрямована на реалізацію правоохоронної функції держави. Науковець відносить до основних названих органів України: судову систему, органи юстиції, прокуратуру, органи внутрішніх справ, органи досудового розслідування, Службу безпеки, адвокатуру, нотаріат, Державну податкову службу, митну службу, органи охорони державного кордону, Адміністрацію Президента України, а до інших правоохоронних органів: Інтерпол, Міжнародний кримінальний суд, Європейський суд із прав людини, Міжнародний комерційний арбітраж та Державну виконавчу службу [63, с. 27].

Д. Фіолевський визначає, що правоохоронний орган – це передбачений Конституцією та створений у встановленому Законом порядку спеціальний орган, установа, організація та підрозділ, на які покладено правоохоронну діяльність у державі. Він відносить до цих органів України: прокуратуру, органи МВС, Службу безпеки [64, с. 31].

А. Гель, Г. Семаков та С. Кондракова зазначають, що правоохоронні органи – це існуючі у суспільстві й державі установи та організації, які здійснюють правозастосовну та правоохоронну функції, основне завдання яких полягає у забезпеченні законності, захисту прав і законних інтересів громадян, юридичних осіб, боротьбі зі злочинністю та іншими правопорушеннями. Вони відносять до названих органів України: прокуратуру, Службу безпеки, органи внутрішніх справ, Державну податкову службу, Державний департамент України з питань виконання покарань, органи, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органи досудового слідства і дізнання, органи юстиції, нотаріати, адвокатуру [65, с. 22].

У теорії адміністративного права немає однозначної думки щодо правового статусу митних органів України. Це питання є актуальним і на цей час, адже ні в Митному кодексі України, ні в Положенні про Державну митну службу не зазначено, що цей орган є правоохоронним, але частково виконує правоохоронні функції.

Д. В. Приймаченко зазначає, що узагальнення матеріалів практичної діяльності митних органів свідчить про зростання їх ролі як правоохоронного органу. Завдання щодо запобігання та протидії контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил на всій митній території України зафіксовані у п. 10 ч. 2, ст. 544 Митного кодексу України, набувають дедалі більшого значення. Підвищується ефективність адміністративно-юрисдикційної діяльності посадових осіб митної служби України. Не в останню чергу це пов'язано з покращанням якості правового регулювання порядку притягнення до адміністративної відповідальності за митні правопорушення [66, с. 18].

К. В. Антонов, В. В. Варава вважають, що у сучасному законодавчому полі правоохоронні функції митних органів України базуються на таких заходах, як безпосередній митний контроль, насамперед огляд та переогляд, аналіз даних митної статистики та отримання орієнтувань від правоохоронних органів. За таких умов покладання на митницю, яка не має при цьому відповідного статусу та повноважень, повної відповідальності за стан боротьби з контрабандою та сприяння розвитку внутрішнього ринку, підвищення ефективності такої діяльності не є коректним і обґрунтованим.

Вони стверджують що різниця в компетенції митних і правоохоронних органів негативно впливає на кінцевий результат.

На відміну від митних органів України, до компетенції яких віднесені тільки злочини, передбачені ст. 201, 305 Кримінального кодексу України, та правопорушення, передбачені Митним кодексом України, правоохоронні органи оперують більш широкою гамою правопорушень.

На їх думку у контексті реформування правоохоронних органів необхідно законодавчо визначити роль і місце підрозділів митних органів, на які покладено здійснення правоохоронних функцій, у загальнодержавній системі правоохоронних органів та надати їм право проводити досудове розслідування в повному обсязі. Крім того, з питань класифікації визначення митної вартості та інших питань здійснення митної справи надати митним лабораторіям статусу судово-експертних установ.

При цьому статусу правоохоронного органу повинні набути лише окремі підрозділи митних органів та навчальних закладів, діяльність яких пов'язана з виконанням правоохоронних функцій та підготовкою кадрів за цим напрямом діяльності [67].

На підставі аналізу наукової думки щодо визначення поняття «правоохоронні органи» можна зробити висновок, що основною причиною неоднозначного тлумачення науковцями зазначеної правової категорії є відсутність чіткого визначення цього поняття у законодавстві України, законодавець нечітко, суперечливо, неоднозначно та непослідовно визначає це

поняття у різних законодавчих актах України, які стосуються діяльності правоохоронних органів. Відсутність конкретного визначення того, які ж саме органи потрібно вважати правоохоронними, негативно впливає на діяльність цих органів, оскільки безпосередньо впливає на правове регулювання компетенції таких органів, правового і соціального статусу їх працівників.

Аналіз чинного законодавства засвідчує, що у законодавчих нормативно-правових актах України прямо названі правоохоронними лише три державних органи. У ст. 1 Закону України «Про Службу безпеки України» зазначається, що Служба безпеки України – державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України [68]. Згідно зі ст. 11 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» Управління державної охорони України є державним правоохоронним органом спеціального призначення, підпорядкованим Президентові України та підконтрольним Верховній Раді України [69]. У статті 6 Закону України «Про Державну прикордонну службу» зазначається, що Державна прикордонна служба України є правоохоронним органом спеціального призначення [5].

У ст. 17 Закону України «Про Службу безпеки України» зазначається, що Служба безпеки України взаємодіє з Управлінням охорони вищих посадових осіб України, правоохоронними та митними органами України у порядку і на засадах, визначених законами, указами Президента України та прийнятими на їх основі актами Служби безпеки України і відповідного відомства [68].

У вищезазначеній нормі законодавець не відносить Управління державної охорони та митні органи до системи правоохоронних органів.

Митним кодексом України передбачено порядок застосування митними органами адміністративного затримання. Згідно зі ст. 507 Кодексу з метою припинення порушення митних правил, установа особи, яка вчинила порушення митних правил, а також для складання протоколу про порушення митних правил, якщо його неможливо скласти на місці вчинення

правопорушення, допускається адміністративне затримання особи, яка вчинила таке порушення, на термін до трьох годин.

Працівники правоохоронних органів та військовослужбовці повинні надавати допомогу посадовим особам митного органу, які здійснюють адміністративне затримання, в разі вчинення опору або спроби втечі особи, яка підлягає затриманню, з місця події.

У ст. 558 Митного кодексу України визначено порядок взаємодії митних органів із правоохоронними органами:

– у разі виявлення під час проведення митного контролю та інших заходів, що здійснюються митними органами відповідно до цього Кодексу та інших актів законодавства України, ознак правопорушень, розслідування яких не належить до повноважень митних органів, митні органи повідомляють про це відповідні правоохоронні органи;

– правоохоронні органи повідомляють митні органи про виявлені ними порушення митних правил або контрабанду;

– правоохоронні органи зобов'язані письмово повідомляти митні органи про наявність оперативної інформації щодо можливих випадків переміщення товарів із порушенням норм законодавства України. У разі наявності такої оперативної інформації від правоохоронних органів митний контроль та митне оформлення здійснюються за письмовим рішенням керівника митного органу, який отримав цю оперативну інформацію, або особи, яка виконує його обов'язки, в обсягах та у формах, передбачених цим Кодексом [70].

У вищезазначених нормах законодавець чітко відокремлює митні органи від правоохоронних, хоча покладає на них правоохоронні функції, пов'язані із застосуванням державного примусу, а саме адміністративного затримання.

У ст. 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» зазначено, що оперативно-розшукова діяльність здійснюється оперативними підрозділами органів державної митної служби – оперативними підрозділами, які ведуть боротьбу з контрабандою [52].

На нашу думку, наявність повноваження, що дозволяють здійснювати ОРД, є однією з характерних ознак правоохоронного органу.

Завданнями податкової міліції згідно зі ст. 348.2 Податкового кодексу України є: запобігання кримінальним та іншим правопорушенням у сфері оподаткування та бюджетній сфері, їх розкриття, розслідування та провадження у справах про адміністративні правопорушення; розшук осіб, які переховуються від слідства та суду за кримінальні та інші правопорушення у сфері оподаткування та бюджетній сфері; запобігання і протидія корупції в органах контролю та виявлення її фактів; забезпечення безпеки діяльності працівників органів контролю, захисту їх від протиправних посягань, пов'язаних з виконанням службових обов'язків [71, 72].

Що стосується інших органів, у тому числі органів міліції і прокуратури, то вони в законах, які визначають їх статус, прямо не називаються правоохоронними. Такий висновок випливає й із змісту норм, які містяться в інших законах України.

У ст. 14 Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» зазначено, що працівники правоохоронних органів зобов'язані сприяти службовим особам державної контрольно-ревізійної служби у виконанні їх обов'язків. У разі недопущення працівників державної контрольно-ревізійної служби на територію підприємства, установи, організації, відмови у наданні документів для ревізії та будь-якої іншої протиправної дії органи міліції на прохання цих осіб зобов'язані негайно вжити відповідних заходів для припинення такої протидії, забезпечити нормальне проведення ревізії, охорону працівників контрольно-ревізійної служби, документів та матеріалів, що перевіряються, а також вжити заходів для притягнення винних осіб до встановленої законом відповідальності [73].

Зі ст. 11 вищезазначеного Закону випливає, що правоохоронними органами безперечно є прокуратура, Міністерство внутрішніх справ, Служба безпеки України, а також Державна податкова служба і слідчі. Саме за дорученням цих органів, які названі у статті 14 правоохоронними, контрольно-ревізійна служба

зобов'язана проводити ревізії та перевірки. У цій нормі також має місце певна юридична неточність. Адже поняття «Міністерство внутрішніх справ» і поняття «органи внутрішніх справ» не є тотожними. Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України прямо визнаються правоохоронними органами і у ст. 20 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [74].

Із статті 7 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» випливає, що правоохоронними органами є підрозділи, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, тобто ними є такі підрозділи органів внутрішніх справ, як кримінальна та спеціальна міліція, спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю, оперативно-розшукові підрозділи Державної автомобільної інспекції, такі підрозділи органів служби безпеки, як розвідка, контррозвідка, військова контррозвідка, підрозділи захисту національної державності, боротьби з корупцією та організованою злочинною діяльністю, оперативно-технічні та оперативного документування, підрозділи прикордонних військ з оперативно-розшукової роботи, підрозділ оперативного забезпечення охорони Управління державної охорони, оперативні підрозділи податкової міліції і оперативні підрозділи органів і установ Державного департаменту України з питань виконання покарань [52].

Зі змісту ст. 8 Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» випливає, що правоохоронними органами є ті, що уповноважені приймати повідомлення про крадіжки, розтрата, недостачі, інші серйозні правопорушення та і приймати по ним рішення згідно з чинним законодавством [73]. За змістом ст. 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» правоохоронними органами є органи, зобов'язані розглядати матеріали про порушення законодавства, що містять ознаки злочину [75].

Дещо інший підхід щодо визначення правоохоронних органів застосовано у Законі України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів». У абзаці першому частини 1 ст. 2 цього Закону прямо дається перелік таких органів. У цій нормі зазначено, що правоохоронні органи—це органи

прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи і установи виконання покарань, державної контрольно - ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [76].

Необхідно зазначити, що, представляючи на сесії Верховної Ради України 23 грудня 1993 р. проект Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», народний депутат України В. М. Слесаренко, зокрема, відзначив, що члени робочої групи, які готували законопроект, не ставили своїм завданням дати універсальне визначення або вичерпний перелік правоохоронних органів, і перелік останніх зробили лише стосовно до мети цього закону; хоча вони включили до нього лише десять систем, працівники яких діють у зоні підвищеного ризику і значно частіше інших підлягають незаконному тиску, погрозам і насильству, але зазначили й на те, що правоохоронними можуть визнаватися інші органи, які здійснюють правоохоронні функції [30, с. 44].

Згідно з абзацом другим частини 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» державному захисту підлягають також працівники Антимонопольного комітету України (до речі, у ст. 29 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» також зазначено, що особисті і майнові права працівників Антимонопольного комітету України охороняються законом нарівні з працівниками правоохоронних органів) [76, 75]. Проте не зрозуміло, чому лише працівники цього державного органу поставлені у таке привілейоване становище: закон не відніс їх до працівників правоохоронних органів, але надав їм відповідний державний захист. Якщо законодавець виходив при цьому із того, що змістом їх діяльності є протидія правопорушникам, то чому забуті працівники Фонду державного майна, органів державної санітарно-епідеміологічної служби, органів мисливського господарства, органів у справах захисту прав споживачів та багато інших. Адже діяльність усіх їх істотно пов'язана з протидією правопорушникам, і вони зазнають не меншого тиску,

погроз і насильства, ніж працівники Антимонопольного комітету чи, наприклад, державної пожежної охорони.

У зв'язку з відсутністю законодавчого переліку правоохоронних органів, у правозастосовній практиці виникають проблемні питання щодо тлумачення деяких норм Кримінального кодексу України та Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», а саме щодо кваліфікації суспільно–небезпечних діянь, передбачених ч. 3 ст. 364 Кримінального кодексу України. Законодавець у частині третій статті 364 Кримінального кодексу встановив покарання за зловживання владою або службовим становищем, вчинене працівником правоохоронного органу, яке є більш суворим, ніж передбачене в частині першій чи другій цієї статті покарання за такий злочин, вчинений службовою особою, але не було визначено, хто саме належить до працівників правоохоронного органу.

Суб'єкт права на конституційне звернення – громадянин Кузьменко В. Б. – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень підпункту «д» абзацу другого пункту 1 статті 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», частини третьої статті 364 Кримінального кодексу України в аспекті питання, чи є працівник органу державної виконавчої служби працівником правоохоронного органу [77].

Необхідність в офіційному тлумаченні цих положень Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» та Кримінального кодексу, на думку автора клопотання, полягає в неоднозначному їх застосуванні судами України. Суб'єкт права на конституційне звернення стверджує, що суди загальної юрисдикції, кваліфікуючи діяння працівників державної виконавчої служби за статтею 364 Кримінального кодексу (зловживання владою або службовим становищем), в одних випадках посилалися на підпункт «д» абзацу другого пункту 1 статті 2 вищезазначеного Закону і вважали таких працівників працівниками правоохоронного органу, у зв'язку з чим кваліфікували їх дії за частиною третьою статті 364 Кримінального кодексу, а в інших – керувалися

частиною першою чи другою цієї статті, тобто не вважали таких працівників працівниками правоохоронного органу. Додані до конституційного звернення копії рішень судів загальної юрисдикції підтверджували факт неоднозначного застосування положень нормативно-правових актів.

Конституційний Суд України зазначає, що поняття «працівник правоохоронного органу» необхідно визначати відповідно до розуміння ознак цього суб'єкта злочину лише за змістом його застосування у Кримінальному кодексі. Із системного аналізу положень Кримінального кодексу вбачається, що в ньому розмежовано поняття «працівник правоохоронного органу», «працівник державної виконавчої служби», «державний виконавець» [77].

Зокрема, у частині другій статті 342 Кримінального кодексу передбачено кримінальну відповідальність за опір працівникові правоохоронного органу, державному виконавцю під час виконання ним службових обов'язків, члену громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону або військовослужбовцеві під час виконання цими особами покладених на них обов'язків щодо охорони громадського порядку, а в частині першій статті 343 Кримінального кодексу – за вплив у будь-якій формі на працівника правоохоронного органу чи працівника державної виконавчої служби з метою перешкодити виконанню ним службових обов'язків або добитися прийняття незаконного рішення [78].

Ураховуючи наведене, Конституційний Суд України вирішив, що в аспекті порушеного в конституційному зверненні питання положення частини третьої статті 364 Кримінального кодексу України, яким передбачено кримінальну відповідальність службової особи за зловживання владою або службовим становищем, а саме «дії, передбачені частиною першою або другою цієї статті, якщо вони вчинені працівником правоохоронного органу», необхідно розуміти так, що встановлена ним кваліфікуюча ознака складу злочину – працівник правоохоронного органу – не поширюється на працівника органу державної виконавчої служби [77].

На підставі вищезазначеного рішення Конституційного Суду України внесено доповнення до ч. 3 ст. 364 Кримінального кодексу, в якому зазначено, що офіційне тлумачення вищенаведеного положення, яким передбачено кримінальну відповідальність службової особи за зловживання владою або службовим становищем, а саме «дії, передбачені частиною першою або другою цієї статті, якщо вони вчинені працівником правоохоронного органу», міститься в Рішенні Конституційного Суду № 10-рп/2012 від 18.04.2012 [78].

На нашу думку, рішення Конституційного Суду України та внесення доповнень до норм Кримінального кодексу не вирішують питань щодо визначення поняття «правоохоронні органи», зазначений у Законі України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» перелік правоохоронних органів та їх функцій не призначений для універсального застосування в різних галузях права, норми цього Закону застосовуються щодо державного захисту працівників суду і правоохоронних органів та стосовно деяких норм кримінального права. Необхідно також зазначити, що перелік правоохоронних органів, зазначених у цьому Законі, є невичерпним, що може призвести до неоднозначного застосування цих норм судами, правоохоронними та правозастосовними органами і в подальшому.

Зроблений нами аналіз законодавчих положень не дає нам можливості чітко визначити поняття «правоохоронні органи». У законодавчих актах визначено лише приблизний їх перелік та й то досить умовно, адже в різних законах по-різному визначається статус одних і тих самих державних органів.

Для вирішення цієї проблеми необхідно з'ясувати, які ж саме функції державних органів слід вважати правоохоронними. Функціональний критерій слід визнати головним при визначенні державного органу як правоохоронного.

Правоохоронна діяльність не є прерогативою лише правоохоронних органів. Деякі функції виконують органи законодавчої та виконавчої гілок влади, інститути громадянського суспільства тощо. Отже, суб'єктами правоохоронної діяльності є: державні органи законодавчої, виконавчої та судової влади; громадські правозахисні організації та об'єднання; окремі громадяни, яким

державою надано певні повноваження з розподілом між ними компетенції, форм і засобів реалізації своїх функцій.

Тому, враховуючи багатоманітність правоохоронних функцій, необхідно провести їх класифікацію. На думку Мельника М. І. та Хавронюка М. І., усі правоохоронні функції необхідно поділити на головні та другорядні (допоміжні). До головних належать ті, що безпосередньо пов'язані з боротьбою зі злочинністю та правопорушеннями, які тягнуть юридичну відповідальність. До останніх належать: профілактична, захисна, охоронна, оперативно-розшукова, розслідування злочинів, судовий розгляд справ про злочини, розгляд справ про адміністративні правопорушення, розгляд справ про фінансові та господарські правопорушення, виконавча. До другорядних функцій належать: контрольна, дозвільна, право роз'яснювальна, аналітична та методична, інформаційна, нормотворча, координаційна [79, с. 143].

Існують й інші, не правоохоронні функції, які виконують правоохоронні органи, це перш за все: розвідувальна, забезпечення урядового зв'язку, надання соціальної допомоги, антидиверсійна, конвойна тощо.

Отже, до правоохоронних органів можна віднести лише такий державний орган, основними визначальними функціями якого є правоохоронні, а виконання ними другорядних (допоміжних) правоохоронних функцій не має великого значення, хоча їх виконують майже всі вищезазначені органи.

На нашу думку, до правоохоронних органів України необхідно віднести такі органи, як судові; прокуратури; міліції; органи, що здійснюють контроль за дотриманням податкового законодавства; Служби безпеки України; Управління державної охорони; Державної прикордонної служби; Військової служби правопорядку в Збройних силах України; Державного департаменту України з питань виконання покарань; досудового розслідування.

Питання про належність судових органів до правоохоронних вирішується науковцями неоднозначно, хоча сумнівів щодо віднесення суду до правоохоронних органів виникати не повинно [79, с. 143]. Так, В. Осадчий зазначає, що «суд ... є правоохоронним органом. Належність його до самостійної

«гілки» влади – зовсім інше питання» [55, с. 8]. Законодавець також відносить суд до правоохоронних органів. У ст. 12 Закону "Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів", де згадується про працівника суду або іншого правоохоронного органу, суд фактично віднесено до правоохоронних органів [76].

Необхідно також зазначити, що віднесення судів до правоохоронних органів не зменшує їх ролі як представників однієї з фундаментальних гілок державної влади, яка посідає чільне місце у процесі охорони та захисту прав, інтересів особи, суспільства і держави. Але при цьому судова система є центральною ланкою, серцевиною системи правоохоронних органів, оскільки завданням правосуддя є здійснення більшості напрямів правоохоронної діяльності (виконання правоохоронних функцій). У ст. 2 "Завдання суду" Закону України "Про судоустрій і статус суддів" зазначено, що суд, здійснюючи правосуддя на засадах верховенства права, забезпечує кожному право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [80].

Функціональним призначенням прокуратури України згідно зі ст. 121 Конституції є: підтримання державного обвинувачення у суді; представництво інтересів громадянина або держави у суді у випадках, визначених законом; нагляд за дотриманням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах тощо [6]. У статті 5 Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про прокуратуру" зазначено, що функції прокуратури приведені у відповідність із функціями, закріпленими ст. 121 Конституції [81].

Відповідно до ст. 2 Закону України "Про міліцію" основними завданнями міліції є: забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; запобігання правопорушенням та їх припинення; охорона і забезпечення громадського порядку; виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб,

які їх вчинили; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень; участь у наданні соціальної та правової допомоги громадянам тощо [82].

У ст. 1 Закону "Про Службу безпеки України" законодавцем визначено, що Служба безпеки – це державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України. Відповідно до ст. 2 цього Закону на Службу безпеки покладається у межах визначеної законодавством компетенції захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного та оборонного потенціалу України, законних інтересів держави і прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань із боку окремих організацій, груп та осіб тощо [68].

Управління державної охорони України є державним правоохоронним органом спеціального призначення, підпорядкованим Президентові України та підконтрольним Верховній Раді України. Це визначив законодавець у ст. 11 Закону "Про державну охорону органів державної влади та посадових осіб". Стаття 12 даного Закону визначає, що на Управління державної охорони України покладаються такі завдання: здійснення державної охорони щодо органів державної влади України; забезпечення безпеки посадових осіб, визначених цим Законом, за місцем їх перебування як на території України, так і за її межами; забезпечення безпеки членів сімей посадових осіб, визначених вказаним Законом, які проживають разом із ними або супроводжують їх; запобігання протиправним посяганням на посадових осіб і членів їх сімей та об'єкти, щодо яких здійснюється державна охорона, їх виявлення та припинення тощо [69].

Державна прикордонна служба України є правоохоронним органом спеціального призначення (ст. 6 Закону України "Про Державну прикордонну службу України"). Стаття 2 цього Закону визначає, що основними функціями Державної прикордонної служби України є: охорона державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах із метою недопущення

незаконної зміни проходження його лінії, забезпечення дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму; здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна, а також виявлення і припинення випадків незаконного їх переміщення; охорона суверенних прав України у її виключній (морській) економічній зоні та контроль за реалізацією прав і виконанням зобов'язань у цій зоні інших держав, українських та іноземних юридичних і фізичних осіб, міжнародних організацій; ведення розвідувальної, інформаційно-аналітичної та оперативно-розшукової діяльності в інтересах забезпечення захисту державного кордону України згідно із Законами "Про розвідувальні органи України" та "Про оперативно-розшукову діяльність"; участь у боротьбі з організованою злочинністю та протидія незаконній міграції на державному кордоні України та у межах контрольованих прикордонних районів; участь у здійсненні державної охорони місць постійного і тимчасового перебування Президента України та посадових осіб, визначених у Законі "Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб"; охорона закордонних дипломатичних установ України тощо [5].

Згідно зі ст. 1 Закону України "Про Військову службу правопорядку в Збройних силах України" Військова служба правопорядку в Збройних силах України – спеціальне правоохоронне формування у складі Збройних сил України, призначене для забезпечення правопорядку і військової дисципліни серед військовослужбовців Збройних сил у місцях дислокації військових частин, у військових навчальних закладах, установах та організаціях, військових містечках, на вулицях і у громадських місцях; для запобігання злочинам, іншим правопорушенням у Збройних силах України, їх розкриття і припинення; для захисту життя, здоров'я, прав і законних інтересів військовослужбовців, військовозобов'язаних під час проходження ними зборів, працівників Збройних сил, а також для захисту майна Збройних сил України від розкрадання та інших протиправних посягань, і для участі у протидії диверсійним проявам та терористичним актам на військових об'єктах.

Стаття 3 цього Закону визначає, що основними завданнями Військової служби правопорядку в Збройних силах України є: виявлення причин, передумов і обставин злочинів та інших правопорушень, вчинених у військових частинах та на військових об'єктах; розшук осіб, які самовільно залишили військові частини (місця служби); запобігання вчиненню і припинення злочинів та інших правопорушень у Збройних силах; участь в охороні військових об'єктів та забезпеченні громадського порядку і військової дисципліни серед військовослужбовців у місцях дислокації військових частин, військових містечках, на вулицях і у громадських місцях; провадження у встановленому законом порядку дізнання у справах про злочини, вчинені військовослужбовцями Збройних сил та військовозобов'язаними під час проходження ними зборів, працівниками Збройних сил під час виконання ними службових обов'язків або у розташуванні військової частини; захист майна Збройних сил від розкрадання та інших злочинних посягань; забезпечення безпеки дорожнього руху військових транспортних засобів; участь у гарнізонних заходах; виконання у передбачених законом випадках рішень про тримання військовослужбовців на гауптвахті; забезпечення виконання кримінального покарання стосовно військовослужбовців, які за вироком суду засуджені до тримання у дисциплінарному батальйоні, тощо [83].

Відповідно до Указу Президента "Про затвердження Положення про Державну пенітенціарну службу України" основними її завданнями є: реалізація державної політики у сфері виконання кримінальних покарань; внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері виконання кримінальних покарань; забезпечення формування системи наглядових, соціальних, виховних та профілактичних заходів, які застосовуються до засуджених та осіб, узятих під варту; контроль за дотриманням прав людини і громадянина, вимог законодавства щодо виконання і відбування кримінальних покарань, реалізацією законних прав та інтересів засуджених і осіб, узятих під варту; забезпечення дотримання вимог законодавства в органах і установах, що належать до сфери управління ДПтС України; запобігання вчиненню злочинів і

дисциплінарних проступків засудженими й особами, взятими під варту, та вжиття щодо них заходів припинення злочинів і дисциплінарних проступків; забезпечення виявлення і розкриття злочинів, учинених в органах і установах, що належать до сфери управління ДПтС України, проведення дізнання у справах про такі злочини; організація і контроль оперативно-розшукової діяльності органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів, налагодження взаємодії з органами, до складу яких входять підрозділи, що провадять таку діяльність; взаємодія з Антитерористичним центром при Службі безпеки України з питань боротьби з тероризмом та здійснення заходів щодо запобігання та припинення злочинів терористичної спрямованості на об'єктах органів і установ, що належать до сфери управління ДПтС України, тощо [84].

Органи досудового розслідування відповідно до ст. 214 Кримінального процесуального кодексу України невідкладно, але не пізніше 24 години після подання заяви, повідомлення про кримінальне правопорушення або після самостійного виявлення ним з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, зобов'язані внести відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань та розпочати розслідування [85].

У той же час від правоохоронних органів необхідно відрізнити державні органи, що виконують окремі правоохоронні функції. За своєю суттю визначальним у їхній діяльності є виконання інших (не правоохоронних) функцій, а тому це контролюючі органи.

На підставі зробленого аналізу можна зробити висновок, що у науці наводиться лише перелік (сукупність), а не система органів, які здійснюють охорону режиму державного кордону України, що призводить до виникнення труднощів у процесі виконання покладених на ці органи функцій та у порядку їх взаємодії.

Етимологічно термін «система» означає будову, структуру, що становить єдність закономірно розміщених і функціонуючих частин [86, с. 1126], система – це сукупність взаємозв'язаних частин (елементів системи). У філософському

енциклопедичному словнику система визначається як об'єднання деякої різноманітності в єдине та чітко розчленоване ціле, елементи якого по відношенню до цілого й інших частин займають відповідне їм місце [87, с. 415]. Згідно з Великим тлумачним словником сучасної української мови «система» це – порядок, зумовлений правильним, планомірним розміщення і взаємним зв'язком частин чого-небудь [86, с. 1126].

Як зазначає В. І. Курило, система органів – поняття багатозначне. Воно, по-перше, фіксує відокремленість певної групи державних органів, що входять до конкретної системи, від усіх інших видів органів. По-друге, окреслює цілком визначений суб'єктний склад цієї системи. По-третє, підтверджує наявність у сукупності цих суб'єктів (державних органів) певних ознак, властивих соціальним системам, зокрема таких, як єдність цільового призначення, функціональна самодостатність, ієрархічність внутрішньої організації, субординаційність взаємозв'язків між структурними ланками тощо.

На його думку, система виконавчої влади, у свою чергу, поєднує в собі більш прості складові частини, які також є системами (стосовно виконавчої влади в цілому – підсистемами). Останні, у свою чергу, складаються із систем, більш простіших. При цьому мінімальною одиницею будь-якої системи є елемент. Щодо апарату управління в ролі елемента є кожен самостійний орган виконавчої влади. Саме, завдяки цьому виконавча влада визначається саме як система відповідних державних органів [88, с. 171].

Ураховуючи наведені визначення поняття «система» та кореспондуючи його на систему органів державної влади, які забезпечують охорону режиму державного кордону України, зазначимо, що система органів державної влади, які забезпечують охорону режиму державного кордону України – це сукупність органів державної влади, які утворюють певну структуру, що становить єдність закономірно розміщених елементів, які виконують чітко визначені функції у сфері охорони режиму державного кордону України. Отже, охорону режиму державного кордону України не може забезпечувати лише один орган (елемент

такої системи). Зазначена діяльність має здійснюватися системою органів, які повинні працювати у взаємодії та взаємозв'язку, координуючи свою діяльність.

У науковій літературі систему органів державної влади, що забезпечують охорону режиму державного кордону України, розуміють по-різному. Так, Ю. Битяк [89, с. 486], Ю. Ведерников, В. Шкарупа [90, с. 251], С. Гончарук [91, с. 161], Г. Забарний [92, с. 326–328] та С. Ківалов [93, с. 786–789], розглядаючи систему органів державної влади, які забезпечують охорону режиму державного кордону України, виокремлюють два різновиди такої охорони - політичний і санітарний. Здійснення санітарної охорони кордону покладено на Державну санітарно-епідеміологічну службу України. Політична охорона державного кордону в повітряному просторі України покладена на війська протиповітряної оборони України. Охорона суші, моря, річок, озер та інших водоймищ, на думку Ю. Битяка, С. Гончарука, Г. Забарного, покладена на Державну прикордонну службу України, а Ю. Ведерников, В. Шкарупа та С. Ківалов вважають, що її здійснюють Прикордонні війська України. Необхідно зазначити, що Прикордонні війська у квітні 2003 р. були реформовані й на підставі Закону України «Про Державну прикордонну службу України» від 03.04.2003 р. був створений правоохоронний орган спеціального призначення – Державна прикордонна служба України.

На нашу думку, потрібно зазначити, що вищеназвані вчені у своїх наукових працях щодо питань охорони режиму державного кордону наводять лише перелік правоохоронних органів, що забезпечують охорону режиму державного кордону України, не розглядаючи їх у вигляді системи.

Натомість Т. Цимбалістий більш широко розуміє проблематику питання, що розглядається, і визначає суб'єкти, які забезпечують охорону державного кордону України у вигляді системи. На його думку, до неї входять: український народ; Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів України; спеціальний центральний орган виконавчої влади України – Державний комітет у справах охорони державного кордону України; інші центральні органи виконавчої влади України (Міністерство оборони України, Служба безпеки

України, Міністерство внутрішніх справ України, міністерства та відомства, які здійснюють на державному кордоні митний, санітарний, карантинний, ветеринарний, фітосанітарний, екологічний контроль, контроль за вивезенням з України культурних цінностей та інший контроль, Міністерство закордонних справ України), місцеві органи державної влади; органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян і громадяни; військові формування (Прикордонні війська, Війська повітряної оборони, Військово-морські сили України; прикордонні представники України) [7, с. 156–157]. Однак не зрозуміло, чому автор відносить Службу безпеки України до центральних органів виконавчої влади України, адже ця служба відповідно до законодавства України є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом. Т. Цимбалістий також не визначає, які саме міністерства та відомства здійснюють на державному кордоні митний, санітарний, карантинний, ветеринарний, фітосанітарний, екологічний контроль, контроль за вивезенням з України культурних цінностей.

Як зазначають В. К. Колпаков, Р. А. Калюжний, О. В. Кузьменко важливі функції щодо забезпечення державної безпеки надані Державному комітету у справах охорони державного кордону України, який є центральним органом державної виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики з прикордонних питань, здійснює управління Державною прикордонною службою, а також координує діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань організації перетинання державного кордону особами, транспортними засобами, вантажами та іншим майном, забезпечення дотримання режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України.

Основними завданнями Держкомкордону України є: організація охорони державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; розроблення разом із відповідними органами виконавчої влади пропозицій щодо правового оформлення державного кордону та реалізації міжнародних договорів з питань дотримання режиму державного кордону;

забезпечення участі України в міжнародному співробітництві з прикордонних питань і виконання відповідних зобов'язань; здійснення контролю за додержанням вимог законодавства щодо державного кордону; безпосереднє керівництво Державною прикордонною службою та забезпечення її озброєнням і військовою технікою [29, с. 393–394].

Аналіз наведених позицій учених і положення Закону України «Про державний кордон України» дозволяє стверджувати, що до системи органів державної влади, які забезпечують охорону режиму державного кордону України, належать:

- *вищі органи державної влади* (Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів України);

- *центральні органи державної виконавчої влади України* (Міністерство оборони України; Міністерство внутрішніх справ України; Міністерство закордонних справ України; Міністерство охорони здоров'я України; Міністерство доходів та зборів, Міністерство аграрної політики та продовольства України; Міністерство екології та природних ресурсів України; Міністерство культури України);

- *центральні органи державної виконавчої влади із спеціальним статусом* (Державна прикордонна служба України; Служба безпеки України);

- *військові формування* (Збройні сили України);

- *місцеві органи державної влади; органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, громадські організації;*

Наведене свідчить, що проблема оптимізації системи забезпечення охорони режиму державного кордону України потребує вирішення на законодавчому рівні. В Законі України «Про державний кордон України» необхідно чітко визначити повноваження органів державної влади, які здійснюють охорону режиму державного кордону України, механізм їх взаємодії та координації.

Охорона режиму державного кордону України здійснюється досить розгалуженою системою органів державної влади. З огляду на це важливим аспектом такої системи є координація діяльності її суб'єктів.

Етимологічно термін «координація» означає погодження, зведення до відповідності, встановлення взаємозв'язку, контакту в діяльності людей, між діями, поняттями [94, с. 353]. Зважаючи на це, зазначимо, що сутність координації у сфері охорони державного кордону полягає в узгодженні мети, планів, змісту та форм діяльності, ресурсного потенціалу всіх державних органів та інших підрозділів, які забезпечують режим державного кордону. Основною метою координації є досягнення максимальної ефективності використання можливостей органів державної влади пі час захисту інтересів держави у прикордонних просторах, підтримання надійної безпеки її кордонів. Реалізується вона спільними зусиллями всіх суб'єктів координації з урахуванням інтересів і специфіки їхньої діяльності на основі спільно вироблених програм.

Важливу роль у координації дій органів державної влади, які здійснюють охорону режиму державного кордону України, повинен виконувати основний координаційний орган – Адміністрація Державної прикордонної служби України. Відповідно до ст. 27 ¹ Закону України «Про державний кордон України» Державна прикордонна служба України в 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 та режиму в пунктах пропуску через державний кордон України [3].

Порядок здійснення координації діяльності державних органів України в її прикордонному просторі, крім законодавчих актів, регулюється також іншими нормативно-правовими актами (наприклад, Постановою Кабінету Міністрів України «Про порядок здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні» від 18.01.1999 р. № 48 [95].

Висновок до розділу 1

1. Шляхом розкриття змісту поняття «державний кордон» як об'єкта адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів та дослідження теоретико-правових засад діяльності правоохоронних органів по забезпечення

правопорядку на державному кордоні України доведено, що діяльність Державної прикордонної служби є правоохоронною, яка забезпечує правопорядок на державному кордоні, у прикордонні та у виключній (морській) економічній зоні України, а у разі необхідності, з метою забезпечення дотримання норм чинного законодавства про державний кордон України, уповноважені особи Державної прикордонної служби України застосовують до фізичних і юридичних осіб заходи державного примусу. З метою дотримання норм чинного законодавства про державний кордон України Державна прикордонна служба здійснює координацію діяльності та взаємодії з іншими правоохоронними органами, громадськими організаціями та населенням, щодо запобігання, виявлення, припинення правопорушень та притягнення правопорушників до відповідальності. Визначено правоохоронну діяльність Державної прикордонної служби як таку, що забезпечує правопорядок на державному кордоні, у прикордонні та у виключній (морській) економічній зоні України шляхом застосування до правопорушників заходів державного примусу з метою забезпечення дотримання норм чинного законодавства про державний кордон України.

2. Одним із об'єктів адміністративно-правової діяльності державних правоохоронних органів є державний кордон, недоторканність якого передбачає недоторканність не лише державної території, а й самої лінії кордону, заборону її перетинання без дозволу компетентних органів чи поза встановленими правилами. Така охорона здійснюється шляхом застосування правоохоронними органами комплексу заходів, спрямованих на недопущення порушень законодавства про державний кордон України, забезпечення необхідних умов для функціонування державного кордону, дотримання режимів, що встановлені на державному кордоні, виявлення, припинення правопорушень та притягнення винних до відповідальності.

3. Забезпечення захисту державного кордону – це діяльність державних органів, спрямованих на припинення протиправних дій, що посягають на територіальну цілісність і недоторканність території держави, здійснення заходів з метою захисту країни від зовнішньої агресії шляхом застосування, за необхідності,

спеціальних сил та засобів, озброєння та військової техніки. Забезпечення недоторканності державного кордону передбачає його охорону та захист.

4. Потребують вирішення проблемні питання договірно-правового оформлення державного кордону України щодо демаркації сухопутної ділянки державного кордону України з колишніми республіками СРСР. Для вирішення цього питання пропонується врегулювати на міждержавному рівні порядок руху фізичних осіб, транспортних засобів і вантажів транзитними ділянками автомобільних та залізничних доріг, визначити територіально - правовий статус ділянок, на яких лінія кордону, проведена під час делімітації, не збігається з лінією адміністративного розподілу між колишніми УРСР та РРФСР, вирішити низку майнових та фінансових питань між суб'єктами господарської діяльності України та країн СНД. Ці питання можливо врегулювати шляхом підписання двосторонніх договорів із суміжними державами та ратифікації таких договорів парламентами країн.

5. Доведено, що сучасна система державних правоохоронних органів, які забезпечують правопорядок та охорону державного кордону України, має розгалужену систему. Це потребує правового врегулювання на законодавчому рівні. Пропонується внести зміни до Закону України «Про державний кордон України» та чітко визначити систему органів, що здійснюють охорону режиму державного кордону України, механізм їх взаємодії та координації. До системи органів, які забезпечують охорону режиму державного кордону України, пропонуємо віднести: 1) вищі органи державної влади (Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів України); 2) центральні органи державної виконавчої влади України (Міністерство оборони України; Міністерство внутрішніх справ України; Міністерство закордонних справ України; Міністерство охорони здоров'я України; Міністерство аграрної політики та продовольства України; Міністерство екології та природних ресурсів України; Міністерство культури України); 3) центральні органи державної виконавчої влади із спеціальним статусом (Державна прикордонна служба України; Служба безпеки України); 4) військові формування (Збройні сили України); 5) місцеві

органи державної влади; органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, громадські формування.

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ З ДЕРЖАВНОЮ ПРИКОРДОННОЮ СЛУЖБООЮ УКРАЇНИ

2.1. Організаційно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ

Напрямок правоохоронної діяльності є відображенням внутрішньої політики держави, здійснення якої згідно з Конституцією покладено на Кабінет Міністрів України.

Нинішній розвиток суспільства дає підстави твердити про наявність певних змін у поглядах на державу, її роль та завдання, які вона повинна вирішувати. Держава має стати захисником прав і законних інтересів кожної приватної особи в суспільстві. На першому плані постають вимоги побудови демократичної соціальної, правової держави, в якій влада спрямовує свою діяльність на забезпечення інтересів, прав і свобод людини. У своїх діях держава мусить виходити із пріоритету загальнолюдських цінностей, за якого в центрі уваги знаходиться людина, її права та свободи. На це має бути спрямована діяльність держави загалом, а серед заходів її забезпечення належне місце посідає контроль за відповідністю дій державних органів, посадових осіб, державних службовців поставленим завданням у визначених для цього межах [88, с. 171].

Потреби суспільства та інтереси держави у правоохоронній сфері перетинаються, оскільки забезпечення законності й правопорядку становить одну з основних функцій держави та є запорукою стабільності суспільства. Держава, як і суспільство, зацікавлена в громадському спокої, впорядкованості внутрішніх державних відносин.

Важливою гарантією правопорядку та законності є правоохоронна діяльність держави, що здійснюється через систему органів внутрішніх справ [96, с. 197].

ОВС є складовою органів державної виконавчої влади і займають одне з центральних місць у системі правоохоронних органів, оскільки вони виконують

завдання, з попередження, виявлення, припинення і розкриття злочинів та інших правопорушень.

Усю систему органів внутрішніх справ України очолює Міністерство внутрішніх справ. Воно реалізовує державну політику у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, захисту об'єктів права власності, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, безпеки дорожнього руху, громадянства, імміграційної та паспортної роботи, протидії незаконній міграції тощо [97].

Поняття ОВС досить часто вживається як у нормативно-правових актах, так і в теорії адміністративного права, проте на сьогодні не існує жодного законодавчого акта, в якому б містилося легальне визначення поняття ОВС та їх загальної структури.

З метою визначення поняття, структури та повноважень ОВС проведемо науковий аналіз наукової літератури та нормативно-правових актів України.

Питання, пов'язані з визначенням поняття «ОВС» їх структури та повноважень були розглянуті у працях таких вчених-адміністративістів, як: О. Бандурки, В. Курила, А. Куліша, В. Копейчикова, М. Мельника, В. Білоуса, О. Захарова, Д. Приймаченка, І. Арістової, Р. Калюжного, Т. Коломойця, В. Колпакова, О. Кузьменка, В. Гаращук, Н. Матюхіної, А. Комзюка, О. Неходченка, В. Гуславського, В. Конопльова, Р. Баранніка та інших.

На думку Р. Баранніка, ОВС – це правоохоронні органи державної виконавчої влади, підпорядковані Міністерству внутрішніх справ України, що забезпечують дотримання законності та правопорядку, боротьбу зі злочинністю, а також захист від протиправних посягань на здоров'я, права та свободи громадян, власності, навколишнього середовища, інтересів суспільства та держави.

Він вважає, що систему ОВС України становлять:

- міліція, діяльність якої регламентована Законом України «Про міліцію»;
- слідчі підрозділи органів внутрішніх справ, які здійснюють свою діяльність на основі норм Кримінального процесуального кодексу;

- підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю, створені на підставі Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю»;

- внутрішні війська, які функціонують на основі норм Закону України «Про внутрішні війська»;

- підрозділи паспортної, міграційної та реєстраційної служб тощо [98, с. 197, 198].

Розглянувши вищезазначене визначення, на нашу думку не зовсім зрозуміло, чому автор відокремлює поняття «міліція» від перелічених підрозділів, що входять до її структури.

В. В. Копейчиков зазначає, що органи внутрішніх справ є одним із елементів системи правоохоронних органів України. Їхня діяльність спрямована на забезпечення громадського порядку на всій території держави. Вона знаходить своє вираження у функціях зазначених органів.

Під функціями органів внутрішніх справ необхідно розуміти напрямки їхньої діяльності у процесі вирішення поставлених перед ними завдань.

На його думку, система органів внутрішніх справ формується відповідно до зазначених напрямків їхньої діяльності. Вона має такі групи структурних підрозділів:

- галузеві служби (підрозділи), які реалізують основні функції зазначених органів: міліція, слідчі апарати, виправно-трудова установа, пожежна охорона, внутрішні війська;

- функціональні служби (підрозділи), які виконують забезпечувальні функції цих органів: кадрові, фінансово-економічні, господарчі, медичні служби;

- загального керівництва: керівники служб (підрозділів), штаби, чергові частини, інформаційно-аналітичні центри, апарат міністра.

Він стверджує, що органи внутрішніх справ становлять собою систему, що характеризується суворим дотриманням принципу централізованого управління відповідними елементами (підсистемами) та встановленням між ними субординаційних зв'язків. Місцеві органи внутрішніх справ безпосередньо

підпорядковуюються вищим органам внутрішніх справ. Правові акти, що приймаються останніми, є обов'язковими для місцевих органів внутрішніх справ [99, с. 435].

Усю систему органів внутрішніх справ очолює Міністерство внутрішніх справ України – головний (провідний) орган у системі центральних органів виконавчої влади та його органи на місцях, що спрямовують свою діяльність на реалізацію державної політики у сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань; вони здійснюють боротьбу зі злочинністю, охороняють громадський порядок, забезпечують громадську безпеку, безпеку дорожнього руху, здійснюють охорону та оборону особливо важливих державних об'єктів [100, с. 705].

І. В. Арістова вважає, що ОВС потрібно розглядати як: по-перше, складову частину органів державної влади, а саме державних органів виконавчої влади; по-друге, складову частину правоохоронних органів держави. Правоохоронна діяльність визначається правоохоронною функцією держави, здійснюється у межах правоохоронних відносин і повинна відповідати їх принципам. Тобто ОВС України повинні спрямовувати свою управлінську діяльність на одночасне вдосконалювання як системи органів державної влади в цілому, так і системи правоохоронних органів, зокрема [101, с. 219].

Звертаючись до спеціальної літератури, знаходимо доктринальне визначення «ОВС» як автономно діючої структури (складного елемента, підсистеми) у системі ОВС із визначеним правовим статусом, що самостійно вирішує певні питання соціального управління (де за організаційно-правовим статусом ОВС поділяються на відділення, відділи, управління, головні управління, міністерство) [102, с. 16].

Російський адміністративіст Бахрах Д. Н. наголошує, що поняття «внутрішні справи» охоплюють заходи щодо захисту всіх і кожного від загроз, створюваних злочинними та іншими протиправними посяганнями, і поширюються на сфери забезпечення особистої, дорожньої, іноді державної та

економічної, а також деяких інших видів безпеки особи, суспільства і держави” [103, с. 11].

У статті 1 Закону України «Про міліцію» законодавець визначає, що міліція в Україні – державний озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права та свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань. У нормах цього ж закону визначено основні завдання міліції, принципи її діяльності та структуру [82].

У статті 7 закону України «Про міліцію» вказано, що міліція є єдиною системою органів, яка входить до структури Міністерства внутрішніх справ України, виконує адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, виконавчу та охоронну (на договірних засадах) функції [82].

Відповідно до переліку підрозділів, що входять до єдиної системи органів міліції, який зазначений у цій статті, можна зробити висновок, що підрозділи Національної гвардії України до структури міліції не входять, а є окремою складовою, які безпосередньо підпорядковані МВС України.

Згідно зі статтею 1 Закону України «Про Національну гвардію України» Національна гвардія України є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України і призначений для виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з правоохоронними органами – із забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій [104].

Отже, на нашу думку, не зовсім зрозуміло, чому законодавець визначає міліцію, як єдину систему, що входить до структури Міністерства внутрішніх

справ України, адже Національна гвардія України не належить до системи органів міліції, однак входить до структури МВС.

У статті 9 Закону України «Про міліцію» передбачається залучення до виконання завдань міліції інших працівників ОВС: «До виконання завдань по охороні громадського порядку, громадської безпеки і боротьби із злочинністю в порядку, встановленому чинним законодавством, можуть залучатись інші працівники органів внутрішніх справ, військовослужбовці внутрішніх військ. На них, а також на курсантів, слухачів, ад'юнктів, інших атестованих працівників, у тому числі й викладацького складу навчальних закладів Міністерства внутрішніх справ України, поширюються права та обов'язки, гарантії правового і соціального захисту та відповідальність працівників міліції.

Ці ж права, обов'язки, відповідальність та гарантії правового і соціального захисту поширюються також на працівників органів внутрішніх справ, які добровільно виконують завдання по охороні громадського порядку, громадської безпеки або до службових обов'язків яких входить виконання зазначених завдань» [82].

Ураховуючи вищезазначену норму закону, можна зробити висновок, що поняття «ОВС» та «міліція» не є тотожними. ОВС є більш широке поняття, а міліція є їх складовим елементом. Поняття «ОВС» та їх структуру законодавцем у цьому законі не визначено, не зрозуміло, які саме інші працівники та яких органів можуть залучатися до виконання завдань, що стоять перед міліцією. А також цією нормою законодавець виводить внутрішні війська МВС України (Національну гвардію України) за межі структури ОВС.

У розділі I Положення «Про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ» зазначено, що до рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ належать особи, які перебувають у кадрах Міністерства внутрішніх справ і яким присвоєно спеціальні звання, встановлені законодавством [105].

На підставі викладеного ми можемо зробити висновок, що до складу ОВС можна віднести всі органи, які підпорядковані МВС, але яким присвоєні спеціальні звання.

Національна гвардія України, як ми вже зазначили, також входить до структури МВС. Особи, які проходять службу в НГ України, перебувають у кадрах Міністерства внутрішніх справ, однак мають статус військовослужбовців, яким присвоюються не спеціальні, а військові звання. Вищезазначену норму можна розуміти неоднозначно, адже зовсім не зрозуміло, відносити НГ України до структури ОВС чи ні.

Згідно із ч. 4. ст. 2 Закону України «Про Національну гвардію України» Національна гвардія України виконує покладені на неї завдання у взаємодії з центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, органами прокуратури, органами внутрішніх справ, Управлінням державної охорони України, Збройними силами України, правоохоронними органами спеціального призначення, громадськими об'єднаннями та релігійними організаціями, а також спільно з адміністрацією та режимними органами об'єктів, що охороняються, та населенням [104].

У зазначеній нормі законодавець виводить НГ України за межі структури ОВС та передбачає взаємодію між ними як самостійними суб'єктами правоохоронної діяльності. На нашу думку, враховуючи підпорядкування НГ України Міністерству внутрішніх справ, її правоохоронні функції та повноваження, вважаємо за доцільне віднести НГ України до системи ОВС як військове формування з правоохоронними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України.

У підзаконному нормативно-правовому акті, який визначає організацію діяльності військово-лікарської комісії у системі МВС України у мирний та воєнний час в ОВС і внутрішніх військах МВС України, під «ОВС» розуміють «МВС України, головні управління МВС України в Криму, м. Києві та Київській області, управління МВС України в областях, м. Севастополі та на транспорті, їх міські, районні та лінійні відділи (управління), підрозділи, установи, навчальні

заклади і науково-дослідні установи, що становлять єдину систему МВС України» [106].

Ще в 1996 році в Концепції розвитку МВС України було наголошено на необхідності прийняття Закону України «Про ОВС».

У Концепції розвитку МВС, затвердженій Постановою КМ України від 24.04.1996 р. № 456, зазначено, що до цього часу «немає законодавчого визначення поняття «органи внутрішніх справ», їхніх завдань та повноважень, структурної побудови системи МВС та інших умов їхньої діяльності» [107].

11 січня 2008 року народним депутатом ВР України Г. Г. Москалем було внесено на розгляд Верховної Ради України проект закону «Про органи внутрішніх справ України». Цей законопроект визначав правові та організаційні засади діяльності органів внутрішніх справ України, їхні завдання, функції, загальну структуру, систему кадрового, фінансового та ресурсного забезпечення, правового та соціального захисту працівників органів внутрішніх справ.

У ньому йдеться про те, що органи внутрішніх справ України – це єдина система органів державної влади, підпорядкованих міністру внутрішніх справ України і на які Конституцією України та законами України покладені функції забезпечення правопорядку, громадської безпеки, цивільного захисту населення, охорони державного кордону та контролю за окремими сферами соціальної організації суспільства [108].

Згідно із цим законопроектом структура органів внутрішніх справ України будується за територіально-функціональним принципом, а також централізму, ієрархічності та складається із:

- Міністерства внутрішніх справ України – центрального органу виконавчої влади;
- територіальних органів внутрішніх справ України;
- органів внутрішніх справ на транспорті;
- навчальних та науково-дослідних закладів та установ.

Автором законопроекту визначено систему та поняття органів внутрішніх справ України. На його думку, до структури ОВС повинні входити:

- Національна міліція, яка визначена як система озброєних служб та підрозділів органів внутрішніх справ України, головним завданням яких є забезпечення громадського порядку, виявлення, припинення, попередження і розкриття злочинів та адміністративних правопорушень;
- Національна гвардія – це система частин і військових з'єднань, основним завданням яких є охорона і оборона важливих об'єктів, участь в охороні громадського порядку, а також виконання інших завдань, що вимагають постійної оперативної готовності та підвищеної мобільності;
- Державна прикордонна служба – це система озброєних служб та підрозділів органів внутрішніх справ України, які виконують завдання з охорони державного кордону України та контролю за в'їздом із виїздом іноземців з території нашої держави;
- Державна прикордонна міліція – це система озброєних служб та підрозділів органів внутрішніх справ, які виконують завдання з контролю за в'їздом та виїздом громадян України, іноземців та осіб без громадянства, забезпечують припинення порушень, попередження і розкриття злочинів на території контрольно-пропускних пунктів та прилеглих до них територій;
- Державна служба пожежної безпеки та порятунку – це система служб та підрозділів органів внутрішніх справ України, основними завданнями якої є протипожежний та цивільний захист населення, проведення рятувальних робіт під час стихійного лиха та катастроф.

- Антикорупційне бюро – це державна правоохоронна установа, що діє в системі органів внутрішніх справ України, викриває та розслідує правопорушення, вчинені особами, зазначеними в пункті 1 статті 3 Закону України «Про протидію корупції».
- Державна служба з питань міграції – це система служб та підрозділів органів внутрішніх справ України, головним завданням якої є здійснення контролю за законністю міграції та забезпеченням дотримання паспортно-реєстраційного режиму [108].

Зазначений проект Закону України «Про органи внутрішніх справ України» так і не був прийнятий ВР України. Звичайно, на нашу думку, він містить значні недоліки, а саме створення єдиної правоохоронної системи, до якої входить більшість правоохоронних органів, що регулюють та контролюють майже всі сфери діяльності суспільства і підпорядковані міністрам внутрішніх справ України, а МВС є центральним керівним органом виконавчої влади, який здійснює координацію діяльності цих органів. Надання таких повноважень єдиному органу державної влади може призвести до узурпації влади та порушення конституційних норм щодо забезпечення прав та свобод громадян нашої держави, а також суперечить загальноєвропейським нормам у сфері дотримання прав та свобод людини.

Ураховуючи викладене, необхідно також зазначити й позитивні аспекти цього законопроекту, авторами якого вперше в законотворчій діяльності держави було зроблено спробу визначити легальне поняття ОВС, правові та організаційні засади їхньої діяльності, їхні завдання, функції, загальну структуру, систему кадрового, фінансового та ресурсного забезпечення, правового та соціального захисту працівників органів внутрішніх справ.

На нашу думку, прийняття такого закону дасть змогу однозначно застосовувати правові норми стосовно діяльності ОВС та сприяти ефективному функціонуванню правоохоронної системи нашої держави, однак за умови його доопрацювання щодо визначення структури ОВС. Вважаємо недоцільним існування двох окремих підрозділів, таких як Державна прикордонна служба та

Державна прикордонна міліція, чії завдання, вважаємо, дублюватимуться. Виникає також питання щодо доцільності створення окремого органу, антикорупційного бюро, адже в законодавстві чітко визначений перелік суб'єктів, які здійснюють заходи, із запобігання і протидії корупції.

У теорії адміністративного права можна часто зустріти пропозиції про необхідність прийняття закону про органи внутрішніх справ, який замінив би або доповнив закони, що регламентують діяльність міліції та інших правоохоронних органів. Науковці аргументують це тим, що міліція є лише складовою частиною системи органів внутрішніх справ та можливістю більш ефективно здійснювати правове регулювання діяльності цих органів.

В. К. Шкарупа стверджує, що міліція повинна мати чітко визначену організаційно-правову самостійність, вважаючи, що об'єднання міліції з іншими державними органами в орган внутрішніх справ було, по суті, механічним і не сприяло появі нових, інтегративних якостей, властивих саме органу внутрішніх справ, а не якій-небудь зі складових його частин. Для досягнення необхідних повноти та якості правового регулювання в подібному законі довелося б вводити розділи про міліцію, органи досудового розслідування, державного пожежного нагляду, пенітенціарні установи.

Він рішуче підтримує ідею закріплення в законі організаційної сутності міліції як самостійної структури, проте не може погодитися з кваліфікацією її як «органу». Такий підхід до її поняття пов'язаний із термінологією епохи сталінізму, коли хтось десь колись сказав, що в руках держави є і такі органи, як армія і розвідка (тут же до них приєднали і міліцію). Однак справа не лише в цьому. Якщо бути точним, то органом є не вся міліція, а суб'єкт, який приймає рішення і діє від її імені, тобто конкретний орган, наприклад районний відділ міліції. Відтак і в законодавстві, і в теорії правомірно вести мову про «органи міліції». Сама ж міліція є системою цих органів, державною структурою, що складається із сукупності взаємодіючих між собою органів, установ та підрозділів, діючих на всій території держави. Якщо в теорії, застосовуючи до

міліції поняття «орган», особливих проблем не виникає, то в законодавстві його потрібно уникати.

На його думку, найбільш адекватним для визначення організаційної сутності міліції є термін «формування», що має більш широкий зміст, охоплює і органи, і установи, і підрозділи (наприклад, стройові) міліції. По-друге, цей термін буде в усіх випадках найбільш вдалим саме якщо врахувати елемент воєнізації міліції [109, с. 52, 53].

В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко зазначають, що найбільша питома вага у вирішенні питань забезпечення безпеки припадає на державні утворення. Це Збройні сили, Служба безпеки, Державна прикордонна служба, органи внутрішніх справ і міліція, органи митного контролю, захисту прав споживачів, прокуратури [29, с. 385].

Отже, можна стверджувати виходячи з вищевикладеної думки, поняття «ОВС» та «міліції» не є тотожними.

Народними депутатами VI скликання В. М. Грицаком та В. І. Ковалюком було подано до Верховної Ради проект Закону про поліцію від 03.07.2012 року № 10688/П. Як зазначають автори, цим законопроектом передбачається формування системи органів поліції з урахуванням європейського досвіду та стандартів. Основна мета запропонованої зміни назви «міліції» на «поліцію» полягає у відмежуванні від усього негативу міліції та прагненні України утверджувати стандарти європейських поліцейських структур. Головним у цьому процесі, як зазначають вони, є переорієнтація із карально-репресивної стратегії на партнерство і соціальне обслуговування, що приведе до зменшення суперечностей між населенням та поліцією, підвищить рівень довіри до неї [110].

Цей закон відповідно до Конституції України визначає функції, завдання, принципи діяльності, обов'язки, права та відповідальність працівників поліції, порядок взаємодії з органами державної влади, місцевого самоврядування, населенням, засобами масової інформації, порядок проходження служби, правовий і соціальний захист, фінансове, матеріально-технічне забезпечення, відомчий та громадський контроль, прокурорський і судовий нагляд за діяльністю

поліції. У ньому зазначається, що поліція України – державний, озброєний, правоохоронний орган у системі органів виконавчої влади, що входить до структури Міністерства внутрішніх справ України і захищає життя, здоров'я, права та свободи громадян, власність, навколишнє середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань.

Згідно зі статтею 5 цього закону поліція є системою органів, що входить до структури Міністерства внутрішніх справ України.

Поліція складається з таких підрозділів:

- 1) кримінальної поліції;
- 2) поліції громадської безпеки;
- 3) поліції на транспорті;
- 4) судової поліції;
- 5) спеціальної поліції;
- 6) місцевої поліції;
- 7) досудового слідства;
- 8) прикордонної поліції;
- 9) навчальних закладів, науково-дослідних та експертно-криміналістичних установ поліції;
- 10) служб і підрозділів, що забезпечують діяльність поліції.

У статті 2 проекту Закону «Про Поліцію» визначено завдання та функції поліції, основними з яких є:

- забезпечення особистої безпеки громадян, захист їхніх прав, свобод і законних інтересів;
- запобігання правопорушенням та їх припинення;
- охорона і забезпечення громадського порядку та громадської безпеки;
- виявлення, попередження, припинення, розкриття та розслідування злочинів та адміністративних проступків;
- розшук осіб, які вчинили злочини, розшук безвісти зниклих фізичних осіб, установлення невпізнаних трупів;

- здійснення провадження у справах про адміністративні проступки, розгляд яких законом покладено на поліцію;

- розшук фізичних осіб і майна у випадках, передбачених законодавством України та міжнародними договорами.

У випадках і в порядку, передбачених нормативно-правовими актами України, поліція виконує функції:

- публічно-сервісну;
- профілактичну;
- адміністративну;
- оперативно-розшукову;
- кримінально-процесуальну;
- виконавчу;
- охоронну на договірних засадах.

У пояснювальній записці до проекту закону автори підкреслюють великий рівень політизації української міліції, що призводить до глобальної зміни кадрів, що розпочались і триває до сьогодні. Так, за роки незалежності лише у п'ятьох регіонах змінилося 68 начальників обласних управлінь міліції, зокрема: у Львові – 17, Києві – 13, Закарпатті – 14, Тернополі – 14, Криму – 15.

З метою деполітизації та позапартійності органів поліції і неприпустимості втручання в їхню діяльність запропоновано норми, що містять будь-які обмеження законної діяльності поліції з будь-яких причин, впливання на її працівників.

Працівникам поліції забороняється брати участь у діяльності політичних партій чи інших об'єднань громадян, що мають політичну мету. У підрозділах поліції забороняється діяльність політичних партій чи інших об'єднань громадян, що мають політичну мету.

Згідно зі статтею 5 цього законопроекту у своїй діяльності поліція підпорядковується Міністерству внутрішніх справ України.

Президент України призначає на конкурсній основі й звільняє з посади першого заступника міністра внутрішніх справ України – начальника поліції, який здійснює безпосереднє керівництво поліцією.

У статті 6 законопроекту зазначено, що посада міністра внутрішніх справ України належить до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу, і його повноваження як члена Кабінету Міністрів України визначаються ст. 44 Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Міністр внутрішніх справ України не втручається у слідчу, адміністративну та оперативно-розшукову діяльність поліції [110].

Вважаємо за необхідне наголосити на тому, що в нормах Закону України «Про міліцію» також зазначається про недопустимість політизації підрозділів міліції, а саме в статті 3, що у підрозділах міліції не допускається діяльність політичних партій, рухів та інших громадських об'єднань, що мають політичну мету. Під час виконання службових обов'язків працівники міліції не залежні від впливу будь-яких політичних, громадських об'єднань [103]. На думку авторів законопроекту, ці норми закону постійно порушуються, однак ми вважаємо, що немає жодної гарантії того, що цих норм дотримуватимуться після прийняття Закону України «Про поліцію». Для недопущення політизації органів внутрішніх справ (поліції), ми вважаємо, внесення змін до закону, який регламентує їхню діяльність, не достатньо. Необхідно внести відповідні зміни до законодавства, що регламентують діяльність вищих органів виконавчої влади. Вважаємо, що керівника органів внутрішніх справ (поліції) повинен призначати Президент України, але за погодженням Верховної Ради України.

Позитивними моментами цього законопроекту є введення нової публічно-сервісної функції з надання послуг населенню (стаття 2), яка має на меті повне виключення комерціалізації діяльності поліції як фактора, що формує негативний імідж органу державної влади. Реалізація цієї функції поліцією передбачає надання послуг населенню виключно на безоплатній основі. Ця норма, на нашу думку, сприяє демілітаризації ОВС (поліції) та формуванню її позитивного іміджу серед населення. Виключено зі структури поліції підрозділи, які не виконують

правоохоронної функції (МРЕВ), а не властиві для поліції завдання (технічний огляд автотранспорту) виключено із її обов'язків. Чітко визначені поняття, структура, функції та завдання органів поліції. Автори взагалі уникають використання поняття «ОВС», замінивши його на поняття «органи поліції».

У прикінцевих положеннях зазначено, що Закон України «Про дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» діє лише на працівників органів внутрішніх справ і не поширюється на працівників поліції у зв'язку з введенням його основних положень до розділу «Проходження служби» цього закону [110]. Зовсім не зрозуміло, на які саме органи повинен діяти цей закон, адже структура ОВС законодавцем до цього часу не визначена.

Підводячи підсумки, ми пропонуємо традиційний підхід щодо визначення поняття ОВС, взявши за основу відповідні поняття, притаманні МВС як центральному органу системи виконавчої влади України. Отже, органами внутрішніх справ є озброєні органи, що входять до системи державної виконавчої влади та безпосередньо підпорядковані Міністерству внутрішніх справ, забезпечують дотримання законності й правопорядку, боротьби зі злочинністю, захищають життя, здоров'я, права та свободи громадян, власність, природне середовище, забезпечують охорону та оборону важливих державних об'єктів, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань.

До організаційної структури ОВС, на нашу думку, необхідно віднести органи, які безпосередньо підпорядковані МВС, а саме:

1. Систему органів міліції, діяльність яких регламентована Законом України «Про міліцію»:

- кримінальну міліцію;
- міліцію громадської безпеки;
- транспортну міліцію;
- державну автомобільну інспекцію;
- міліцію охорони;
- судову міліцію;
- спеціальну міліцію;

- внутрішню безпеку.

2. Органи досудового розслідування, які здійснюють свою діяльність на основі норм Кримінального процесуального кодексу.

3. Національну гвардію України, яка функціонує на основі норм Закону України «Про Національну гвардію України».

Однак, до цього часу не прийнято жодного нормативно-правового акта, який визначав би на законодавчому рівні ті питання, що зазначені в Концепції МВС, а саме визначення поняття та структури ОВС, що є причиною неоднозначного розуміння та використання цього терміна, як науковцями, так й іншими особами, які здійснюють правозастосовну діяльність.

Для визначення завдань та функцій ОВС проведемо аналіз наукової думки відомих адміністративістів.

В. В. Копейчиков вважає, що органи внутрішніх справ є одними із елементів системи правоохоронних органів України. Їхня діяльність спрямована на забезпечення громадського порядку на всій території держави. Вона знаходить своє вираження у функціях зазначених органів [99, с. 435].

На його думку, під функціями органів внутрішніх справ необхідно розуміти напрямки їхньої діяльності у процесі вирішення поставлених перед ними завдань. Вони поділяються на три групи: основні, забезпечувальні та загального керівництва.

До основних функцій органів внутрішніх справ автор відносить такі:

- гарантування особистої безпеки громадян, захист їхніх прав, свобод і законних інтересів;
- забезпечення охорони громадського порядку;
- попередження, припинення злочинів та інших правопорушень;
- своєчасне виявлення, розкриття й розслідування злочинів та розшук осіб, які їх скоїли;
- забезпечення дорожнього руху;
- захист власності від злочинних посягань;
- виконання кримінальних покарань та адміністративних стягнень;

- гарантування пожежної безпеки;

- участь у наданні соціальної та правової допомоги громадянам і сприяння в межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам та організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків.

Функції забезпечення, як зазначає В. В. Копейчиков, мають внутрішній характер і спрямовані на забезпечення ефективної діяльності органів внутрішніх справ. До них він відносить:

- матеріально-технічне постачання;

- фінансове забезпечення;

- забезпечення сприятливих умов праці співробітників зазначених органів тощо.

Функції загального керівництва мають на меті забезпечення ефективності в управлінні органами системи МВС України у процесі забезпечення громадського порядку та боротьби зі злочинністю в державі [99, с. 435, 436].

Основними завданнями МВС України, на його думку, є:

- організація та координація діяльності органів внутрішніх справ із захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань, охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки;

- участь у розробленні та реалізації державної політики щодо боротьби зі злочинністю;

- забезпечення запобігання злочинам, їх припинення, розкриття й розслідування, розшуку осіб, які вчинили злочини, вжиття заходів щодо усунення причин та умов, що сприяють скоєнню правопорушень;

- забезпечення відповідно до законодавства України безпеки працівників суду та правоохоронних органів, їхніх близьких родичів та осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві;

- визначення основних напрямів удосконалення роботи органів внутрішніх справ, надання їм організаційно-методичної та практичної допомоги;

- забезпечення виконання кримінальних покарань, участь у соціальній реабілітації засуджених;

- організація роботи, пов'язаної із забезпеченням безпеки дорожнього руху та пожежної безпеки;
- забезпечення законності в діяльності працівників і військовослужбовців системи.

Компетенція, завдання та функції органів внутрішніх справ, взаємовідносини між ними та окремими службами надають системі органів МВС України необхідної цілісності, чіткого підпорядкування та самостійності окремих елементів, що дає можливість ефективно діяти на основі єдиних правових норм [99, с. 437].

Як зазначає В. Т. Білоус, органи внутрішніх справ України виконують і специфічні завдання. Вони обумовлені, по-перше, загальнодержавною концепцією боротьби зі злочинністю, у зв'язку з якою на органи внутрішніх справ покладено завдання реалізації державної політики в боротьбі зі злочинністю, охорони органами внутрішніх справ громадського порядку на вулицях, майданах, у парках, скверах та інших громадських місцях, запобігання та припинення адміністративних правопорушень і забезпечення провадження в справах, розгляд яких законом покладено на органи внутрішніх справ. По-друге, в цій правоохоронній діяльності акцент робиться на запобіжні заходи. Тому органи внутрішніх справ здійснюють профілактичні та оперативно-розшукові заходи щодо запобігання, виявлення, припинення та розкриття злочинів. Крім того, в системі органів МВС проводиться досудове розслідування в справах про злочини, розслідування яких покладено на них законом. Для забезпечення безпеки працівників суду, органів прокуратури, внутрішніх справ, митних органів, органів Державної податкової служби, Державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, Державної лісової охорони, Антимонопольного комітету України, їх близьких родичів, а також безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, МВС організовує здійснення необхідних заходів [111, с. 197, 198].

Як стверджують В. С. Ковальський та В. Т. Білоус, система органів МВС побудована відповідно до цієї мети та напрямів її діяльності, що поділяються на три групи: основні, забезпечувальні та загального керівництва.

До основних функцій органів внутрішніх справ належать: гарантування особистої безпеки громадян, захист їхніх прав, свобод і законних інтересів; забезпечення та охорони громадського порядку; запобігання, припинення злочинів та інших правопорушень; своєчасне виявлення, розкриття, розслідування злочинів і розшук осіб, які їх вчинили; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; виконання адміністративних стягнень тощо.

Функції забезпечення спрямовані на забезпечення ефективної діяльності органів внутрішніх справ. До них належать матеріально - технічне постачання, фінансове забезпечення, забезпечення умов праці співробітників зазначених органів тощо.

Функції загального керівництва забезпечують ефективність управління органами системи МВС у процесі забезпечення громадського порядку та боротьби зі злочинністю в державі.

Відповідно до цього система органів МВС поєднує в собі такі групи структурних підрозділів:

- галузеві служби (підрозділи), які реалізують основні функції зазначених органів, а саме: міліція, слідчі апарати, внутрішні війська;

- функціональні служби (підрозділи), які виконують забезпечувальні функції цих органів: кадрові, фінансово-економічні, господарські, медичної служби;

- загального керівництва: керівники служб (підрозділів), штаби, чергові частини, інформаційно-аналітичні центри, апарат міністра [112, с. 180–181].

Р. А. Калюжний, В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко вважають, що загальними функціями для всіх міністерств України, в тому числі й для МВС, є: забезпечення проведення в життя державної політики у відповідних сферах; сприяння підприємствам та організаціям у питаннях встановлення і стабілізації господарських зв'язків, зокрема зовнішньоекономічних; взаємодія з іншими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а

також здійснення передбачених законодавством функцій щодо діяльності підлеглих структур, підприємств і організацій [29, с. 413].

З метою визначення завдань та функцій ОВС вважаємо за необхідне взяти за основу перелік тих завдань та функцій, що характерні головному органу внутрішніх справ – МВС України, які визначені в Положенні про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого указом Президента України та є характерними для всіх органів, що входять до структури ОВС [97].

ОВС у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства України, а також дорученнями Президента України.

Основним завданням ОВС України є формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства і держави від злочинних посягань, боротьби зі злочинністю, розкриття та розслідування злочинів, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, а також формування державної політики у сферах міграції, зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [97].

Зроблений аналіз дає нам підстави стверджувати, що в нормативно-правових актах України та науковій літературі часто вживається поняття «ОВС», однак легальне його визначення відсутнє, до того ж не існує законодавчого переліку таких органів, що є причиною неоднозначного розуміння та використання цього терміна, як науковцями, так й іншими особами, які займаються правозастосовною діяльністю. Вважаємо, що для вирішення цієї проблеми на законодавчому рівні необхідно чітко визначити основні поняття, перелік та структуру ОВС, їхні завдання та функції. На нашу думку ці визначення повинні міститися в Законі України «Про міліцію» («Про поліцію») або ж в окремому законі «Про ОВС». Якщо законодавець не дасть легального визначення вищезазначеним поняттям, то пропонується підтримати думку В. К Шкарупи

щодо необхідності уникати використання таких понять, як «ОВС», «органи міліції» в законодавчих нормативно-правових актах.

2.2. Державна прикордонна служба України як суб'єкт правоохоронної діяльності

Гарантування безпеки й громадського порядку є обов'язком кожної держави. Державна прикордонна служба України – важлива ланка в українській системі державної безпеки. Її основним завданням є забезпечення недоторканності державного кордону та охорона суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, а також розпізнання, протидія й боротьба із злочинністю на державному кордоні України [5].

Нелегальна міграція, загроза поширення міжнародного тероризму, контрабанда, незаконний переказ грошей, спроби використати територію України у всесвітній торгівлі наркотиками та людьми, що сьогодні мають усі риси міжнародної організованої злочинності, це основні проблеми, з якими повинні боротись органи охорони державного кордону. В Україні посилюється економічна міграція. Разом з тим показник правопорушень на державному кордоні серед громадян тих країн, із якими зберігається безвізовий режим пі час в'їзду в Україну, дуже високий й продовжує зростати. Крім того, продовжує існувати загроза організованої міграції, здебільшого з азіатських країн і держав колишнього СРСР [113, с. 16]. З метою більш ефективної боротьби щодо усунення вищезазначених негативних наслідків було прийнято Закон України «Про Державну прикордонну службу України», що набрав чинності 3 квітня 2003 року і яким визнано правонаступницею Прикордонних військ України Державну прикордонну службу України – правоохоронний орган спеціального призначення зі значно розширеними функціями правоохоронного характеру. Набуття Державною прикордонною службою України статусу правоохоронного органу спеціального призначення зумовлене спеціальним об'єктом правової охорони, тобто охороною державного кордону України та її суверенних прав у виключній (морській) економічній зоні.

Удосконаленню прикордонного законодавства України та створенню правових засад для реформування Прикордонних військ у Державну прикордонну службу передувала кропітка робота кращих фахівців усіх структурних підрозділів Держкомітету. Структурні перетворення були зумовлені насамперед стратегією євроінтеграційних намірів України та необхідністю адаптації чинного законодавства держави до законодавства Європейського Союзу відповідно до угод прикордонного співробітництва. Не менш важливим чинником стало наближення до кордонів України кордонів Європейського Союзу і, як наслідок, нагальна потреба в адаптації форм і методів їх охорони до європейських стандартів. Також необхідність змін диктувалася проведенням адміністративної реформи й істотним зростанням рівня загроз, пов'язаних із незаконною міграцією, тероризмом, транскордонною злочинністю на державному рубежі, особливо її організованими формами. Крім того, прикордонне законодавство необхідно було привести у повну відповідність до положень Конституції України, зокрема до третьої та четвертої частин статті 17 [114, с. 191].

Прийняття вищезазначених законів, які є правостановлювальними щодо надання правоохоронних повноважень прикордонному відомству, дає реальну можливість істотно підвищити ефективність захисту національних інтересів країни на її кордоні. Зокрема, з'явилися можливості підняття на якісно новий рівень боротьби з такими її протиправними, соціально небезпечними проявами, як незаконна міграція, контрабанда, торгівля людьми, іншими різновидами транскордонної організованої злочинності, й, нарешті, вчасного попередження проникнення на територію країни терористичних груп через кордон.

Важливим моментом, безумовно, є також те, що закони піднімають на якісно новий рівень стан захищеності прав громадян на кордоні [114, с. 192].

На сучасному етапі розвитку нашої країни залишається невирішеною низка проблем і питань у прикордонній сфері. Зокрема, реалізація правового статусу Державної прикордонної служби України як правоохоронного органу.

Існує потреба у проведенні аналізу щодо правового забезпечення реалізації ДПС України своїх правоохоронних функцій з метою виявлення проблемних питань нормативного регулювання правовідносин, що виникають у сфері охорони Державного кордону, шляхи їх вирішення та подальшого вдосконалення правоохоронної діяльності.

У юридичній науці питання, пов'язані з організаційно-правовою діяльністю Державної прикордонної служби як суб'єкта правоохоронної діяльності, досить добре висвітлені в сучасних наукових публікаціях провідних науковців-адміністративістів: В. Авер'янова, О. Бандурки, О. Кузьменка, В. Олефіра, Д. Бахраха, С. Басова, Ю. Битяка, І. Голосніченка, Є. Додіна, А. Ключніченка, Л. Ковалюк, В. Колпакова, А. Комзюка, О. Коренєва, Л. Серватюк, В. Половнікова, В. Петкова, В. Селіванова, В. Сорокіна, Ю. Тихомирова, В. Шамрая, А. Шергіна, О. Якуби, В. Курила, А. Куліша, В. Копейчикова, В. Білоуса, О. Захарова, Д. Приймаченка, І. Арістової, Р. Калюжного, Т. Коломойця, В. Гаращука, А. Комзюка, В. Конопльова, Р. Баранніка та ін.

Створення ДПС стало черговим кроком на шляху розвитку прикордонного відомства. Одним із основних напрямків його подальшого реформування є створення засад для становлення ДПС як сучасного відомства поліцейського типу, діяльність якого ґрунтуватиметься на базових стандартах передових поліцейських прикордонних відомств Європи.

Глобалізація й організований характер злочинності на державному кордоні вимагають об'єднання й координації всієї оперативно-службової діяльності органів охорони кордонів та організації всебічної взаємодії з іншими правоохоронними органами, які беруть участь в охороні державних рубежів або виконують інші функції, що покладені державою в прикордонних областях та районах. Ураховуючи досвід розвитку та становлення правоохоронних органів країн європейської спільноти, з метою якісного виконання завдань, що постали перед Державною прикордонною службою України, та відповідно до вимог Закону України «Про Державну прикордонну службу України» було здійснено розподіл основних функцій і повноважень правоохоронного органу спеціального призначення [114, с. 192].

Відповідно до Закону України «Про Державну прикордонну службу України» Державна прикордонна служба України є правоохоронним органом спеціального призначення, на який покладаються завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні. Головні завдання правоохоронного органу спеціального призначення, що регламентовані законодавством України, Державна прикордонна служба України виконує шляхом реалізації функцій правоохоронного, спеціального та оборонного характеру [5].

З метою визначення правоохоронних функцій ДПС вважаємо за необхідне зробити науково-правовий аналіз щодо визначення самого поняття «правоохоронні функції».

На сьогодні питання щодо визначення правоохоронних функцій у законодавстві України є неврегульованим, адже чинне законодавство не містить визначення таких понять, як «правоохоронні функції» та «правозастосовні функції». Це призводить до неоднозначного розуміння цих понять як науковцями, так і особами, які займаються правоохоронною та правозастосовною діяльністю.

Саме поняття «функція» не є суто юридичним. Згідно з Великим тлумачним словником сучасної української мови є два визначення поняття функції. По перше, це явище, що залежить від іншого явища, є формою його виявлення і змінюється відповідно до його змін. По друге, це робота кого - , чого - небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось. Призначення, роль кого - небудь [86, с. 1335].

В Етимологічному словнику української мови поняття «функція» визначене як діяльність, обов'язок, робота, призначення [115, с. 142–143].

Функції органів визначаються правоохоронними за різними критеріями, вони ототожнюються із повноваженнями, завданнями, компетенцією цих органів, а в окремих випадках взагалі не визначаються. В одному випадку законодавці під функціями розуміють призначення державного органу, його роль, місце у структурі державного апарату, коло проблем, за вирішення яких він відповідає. В іншому – під функціями розуміють не що інше. як певне коло дій, які має виконувати державний орган [113, с. 37].

У теорії адміністративного права розгляд питання щодо змісту правоохоронних функцій є також різним. Наприклад, І. Лаврінчук дотримується думки, що правоохоронна функція передбачає охорону кожного члена суспільства від несправедливого поведіння з боку інших осіб [116, с. 99].

В. Осадчий вважає, що правоохоронна функція – це гарантування функціонування суспільних відносин, урегульованих правом [55, с. 71].

На думку В. К. Колпакова, О. В. Кузьменка, правоохоронна функція забезпечує дотримання встановленого у сфері публічного управління правового режиму та захист законних інтересів і прав усіх учасників регульованих управлінських відносин [29, с. 41].

В. С. Ковальський та В. Т. Білоус зазначають, що правоохоронна функція полягає у забезпеченні конституційного порядку, національної безпеки; вона зумовлює стан законності, актуалізує охорону конституційних прав людини і громадянина та поновлення порушених неправомірним чином цих прав [111, с. 10].

М. А. Мельник та М. І. Хавронюк до правоохоронних функцій відносять функції, що безпосередньо пов'язані з боротьбою зі злочинністю та правопорушеннями, які тягнуть за собою юридичну відповідальність [117, с. 12].

Вони зазначають, що у законах, які визначають правовий статус тих чи інших правоохоронних органів, відсутній єдиний підхід до розуміння суті такого загального поняття, як «функція», функції таких органів визначаються за різними критеріями, їх плутають із повноваженнями, завданнями, компетенцією цих органів, а в окремих випадках вони взагалі не визначаються. Так, згідно зі ст. 5 Закону України «Про прокуратуру» основними функціями прокуратури визнаються чотири функції, серед яких одна – це розслідування діянь, що містять ознаки злочину, друга – підтримання державного обвинувачення, участь у розгляді в судах кримінальних, цивільних справ та справ про адміністративні правопорушення і господарських спорів у арбітражних судах, а решта дві власне є однією функцією – функцією нагляду за дотриманням законів різними органами [117, с. 12].

Відповідно до ст. 7 Закону України «Про міліцію» міліція виконує адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, виконавчу та охоронну функції [82].

У Законі України «Про Службу безпеки України» функції цього державного органу взагалі не визначені. Лише у ст. 10 цього закону згадується про існування у системі Служби безпеки України функціональних підрозділів: розвідки, контррозвідки, військової контррозвідки, захисту національної державності, боротьби з корупцією і організованою злочинною діяльністю, інформаційно-аналітичного, оперативно-технічного, оперативного документування, слідчого, урядового зв'язку, по роботі з особовим складом, адміністративно-господарського, фінансового, військово-медичного та інших. Зважаючи на те, що певна частина цих підрозділів є допоміжними і виконує суто внутрішні функції, інша частина виконує специфічні й не властиві для правоохоронного органу функції (розвідувальна, забезпечення урядового зв'язку), а також з огляду на завдання Служби безпеки України, визначені у ст. 2 Закону, до правоохоронних функцій цього органу можна віднести лише кримінально-процесуальну, оперативно-розшукову, профілактичну та деякі інші [117, с. 10, 11].

На нашу, думку найбільш вдало законодавець спробував визначити перелік правоохоронних органів та функцій, що належать до правоохоронних, у Законі України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів». У частині 1 статті 2 цього закону до таких функцій віднесені:

- розгляд судових справ у всіх інстанціях;
- провадження та розслідування кримінальних справ і справ про адміністративні правопорушення;
- оперативно-розшукова діяльність;
- охорона громадського порядку та громадської безпеки;
- виконання вироків, рішень, ухвал судів, постанов органів досудового розслідування і прокурорів;
- контроль за переміщенням людей, транспортних засобів, товарів й інших предметів або речовин через державний і митний кордон України;

- нагляд і контроль за виконанням законів [76].

На думку М. А. Мельника та М.І. Хавронюка, із визначенням деяких із цих функцій як суто правоохоронних важко погодитись, а наявність у того чи іншого державного органу однієї чи навіть двох із перелічених функцій, на їхній погляд, ще не свідчить, що цей орган має визнаватися правоохоронним. Крім того, наявність у державного органу контрольної (наглядової) функції ще не характеризує цей орган як правоохоронний. Функція контролю (нагляду) передусім означає наявність у державного органу повноважень здійснювати перевірку дотримання законодавства в усіх чи окремих сферах діяльності держави та суспільства, а також окремих юридичних і фізичних осіб. Наслідками контролю (нагляду) може бути не обов'язково застосування засобів примусу до правопорушників, а лише отримання та аналіз інформації, розроблення соціальних програм тощо. Тому вони вважають, що контрольна (наглядова) функція може бути лише другорядною серед правоохоронних функцій. Не є суто правоохоронними й такі функції Державної прикордонної служби України, як забезпечення режимів, розвідувальна, інформаційно-аналітична, військова тощо [117, с. 12].

Законом України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» встановлено систему особливих заходів державного захисту працівників суду і правоохоронних органів від перешкоджання виконанню покладених на них законом обов'язків, а також визначено перелік правоохоронних органів, співробітники яких мають право на державний захист. Згідно із ч. 1, ст. 2 цього Закону такими органами є: органи прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи Державної податкової служби, органи та установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи Державного фінансового контролю, рибоохорони, Державної лісової охорони, інші органи, що здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [76].

Вважаємо за необхідне підкреслити, що перелік правоохоронних органів та їхніх функцій, зазначених у Законі України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів», не є універсальним для застосування в різних галузях

права. Норми цього закону необхідно застосовувати щодо державного захисту працівників суду та правоохоронних органів і стосовно деяких норм кримінального права. Недоліком закону є те, що перелік правоохоронних органів є невичерпним, що призводить до неоднозначного застосування цих норм судами, правоохоронними та правозастосовними органами.

У літературних джерелах останніх років під правоохоронною розуміють таку державну діяльність, що здійснюється з метою охорони права спеціально уповноваженими органами шляхом застосування юридичних заходів впливу [55, с. 71].

Отже, правоохоронними функціями необхідно вважати функції, що здійснюються компетентними державними органами, діяльність яких спрямована на виконання завдань з охорони правопорядку шляхом застосування заходів державного примусу.

Беручи до уваги вищезазначене, виникає необхідність у проведенні аналізу щодо визначення правоохоронних функцій ДПСУ, правового забезпечення їх реалізації, виявлення проблемних питань щодо нормативно-правового регулювання відносин, що виникають у сфері охорони Державного кордону України, визначення шляхів їх вирішення та подальшого вдосконалення механізмів реалізації ДПС своїх правоохоронних функцій.

Як зазначає Л. В. Серватюк, всі функції правоохоронного характеру органів охорони кордону Державної прикордонної служби України спрямовані на попередження, виявлення, боротьбу з правопорушеннями на державному кордоні України та притягнення винних осіб до відповідальності [113, с. 38].

На її думку, правоохоронна діяльність у сфері боротьби із протиправною діяльністю на державному кордоні містить застосування передбачених законом примусових заходів до осіб, які чинять суспільно небезпечні та шкідливі діяння. Це відрізняє правоохоронні органи від інших контролюючих органів. Відповідно можна виділити дії щодо виявлення, припинення, застосування заходів юридичної відповідальності до осіб, які вчинили протиправні діяння, тощо. Таким чином, до правоохоронних функцій, що виконує Державна прикордонна служба України,

потрібно віднести:

- профілактичну (профілактика адміністративних правопорушень, протидію яким законодавством віднесено до компетенції Державної прикордонної служби України);

- захисну (захист державного кордону, інтересів держави у прикордонному просторі, припинення будь-яких спроб незаконної зміни проходження лінії державного кордону тощо);

- охорони (охорона державного кордону на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах; охорона визначеного порядку встановлення та функціонування державного кордону, в'їзду в країну та виїзду з неї, процедури перетинання державного кордону; охорона суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні тощо);

- оперативно-розшукову (ведення оперативно-розшукової діяльності в інтересах забезпечення захисту державного кордону України згідно із Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність»; участь у боротьбі з організованою злочинністю та протидія незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів);

- виконання доручень інших правоохоронних органів, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів досудового розслідування та прокурорів.

Виконання саме цих функцій потребує специфічного правового, організаційного, кадрового, інформаційного, матеріально-технічного, фінансового, наукового й іншого забезпечення Державної прикордонної служби України, що обумовлює необхідність створення спеціальних служб забезпечення її діяльності [113, с. 38].

Згідно зі ст. 2 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» основними функціями Державної прикордонної служби України є:

- 1) охорона державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах з метою недопущення незаконної зміни проходження його лінії, забезпечення дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму;

2) здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна, а також виявлення і припинення випадків незаконного їх переміщення;

3) охорона суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні та контроль за реалізацією прав і виконанням зобов'язань у цій зоні інших держав, українських та іноземних юридичних і фізичних осіб, міжнародних організацій; ведення розвідувальної, інформаційно-аналітичної та оперативно-розшукової діяльності в інтересах забезпечення захисту державного кордону України згідно із Законами України «Про розвідувальні органи України» та «Про оперативно - розшукову діяльність»;

4) участь у боротьбі з організованою злочинністю та протидія незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів;

5) участь у здійсненні державної охорони місць постійного і тимчасового перебування Президента України та посадових осіб, визначених у Законі України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб»;

6) охорона закордонних дипломатичних установ України;

7) координація діяльності військових формувань та відповідних правоохоронних органів, пов'язаної із захистом державного кордону України, а також діяльності державних органів, що здійснюють різні види контролю під час перетинання державного кордону України або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України [5].

У статтях 19 та 20 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» визначено права та обов'язки Державної прикордонної служби України.

Вважаємо за необхідне проаналізувати права та обов'язки ДПС із метою визначити, які з них характеризують ДПС як правоохоронний орган. На нашу думку, такими обов'язками є:

- припинення у взаємодії з відповідними правоохоронними органами збройних конфліктів та інших провокацій на державному кордоні України;

- організація запобігання кримінальним та адміністративним правопорушенням, протидію яким законодавством віднесено до компетенції Державної прикордонної служби України, їх виявлення та припинення, здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення згідно із законами;

- запобігання та недопущення перетинання державного кордону України особами, яким згідно із законодавством не дозволяється в'їзд в Україну або яких тимчасово обмежено у праві виїзду з України, у тому числі згідно з дорученнями правоохоронних органів; розшук у пунктах пропуску через державний кордон осіб, які переховуються від органів дізнання, слідства та суду, ухиляються від відбуття кримінальних покарань; виконання в установленому порядку інших доручень правоохоронних органів;

- виявлення причин та умов, що призводять до порушень законодавства про державний кордон України, вжиття в межах своєї компетенції заходів щодо їх усунення;

- здійснення самостійно або у взаємодії з органами внутрішніх справ і органами Служби безпеки України в межах контрольованих прикордонних районів контролю за дотриманням іноземцями та особами без громадянства, а також біженцями, особами, які потребують додаткового захисту, та особами, яким надано притулок в Україні, установлених правил перебування на її території;

- охорона, конвоювання та тримання затриманих осіб і плавзасобів до моменту їх передачі органам прикордонної охорони або іншим уповноваженим органам суміжної держави, іншим правоохоронним органам України або суду;

- протидія і запобігання корупційним діянням та злочинам у сфері службової діяльності особового складу Державної прикордонної служби України;

- 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;

- участь у межах своєї компетенції у забезпеченні державної охорони місць постійного і тимчасового перебування Президента України та посадових осіб,

визначених у Законі України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» [5].

Функції Державної прикордонної служби України реалізуються через повноваження, які надані органам та підрозділам охорони кордону чинним законодавством.

Органи, підрозділи, військовослужбовці, а також працівники Державної прикордонної служби України для реалізації своїх правоохоронних функцій, виконання покладених на Державну прикордонну службу України завдань наділені відповідними правами, а саме:

- розташовувати прикордонні наряди, пересуватися під час виконання службових обов'язків на будь-яких ділянках місцевості, перебувати на земельних ділянках, у житлових та інших приміщеннях громадян за їхньою згодою або без їхньої згоди у невідкладних випадках, пов'язаних із рятуванням життя людей та майна чи безпосереднім переслідуванням осіб, які підозрюються у вчиненні злочину, з повідомленням про це упродовж двадцяти чотирьох годин прокурора, а також на території і в приміщеннях підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності з повідомленням про це їхній адміністрації;

- відповідно до законів та інших нормативно-правових актів виключно в інтересах кримінального судочинства, міжнародного співробітництва в боротьбі з організованою злочинністю, а також з метою забезпечення національної безпеки України здійснювати контрольований (під оперативним контролем) пропуск через державний кордон України осіб у пунктах пропуску або поза ними. Рішення на такий пропуск приймає голова Державної прикордонної служби України;

- здійснювати згідно з дорученнями правоохоронних органів України затримання в пунктах пропуску осіб, які прямують через державний кордон України та розшукуються за підозрою у вчиненні злочину, переховуються від органів дізнання, слідства та суду, ухиляються від відбуття кримінального покарання та в інших випадках, передбачених законодавством України;

- створювати і використовувати в інтересах розвідки, контррозвідувального забезпечення охорони державного кордону України,

оперативно-розшукової діяльності, участі у боротьбі з організованою злочинністю та протидії незаконній міграції інформаційні системи, у тому числі банки даних щодо осіб, які перетнули державний кордон України, осіб, які вчинили правопорушення, протидію яким віднесено до компетенції Державної прикордонної служби України, осіб, яким згідно із законодавством не дозволяється в'їзд в Україну або тимчасово обмежується право виїзду з України, недійсних, викрадених і втрачених документів на право виїзду за кордон та в інших випадках, передбачених законами України;

- вимагати від фізичних осіб припинення правопорушень і дій, що перешкоджають здійсненню повноважень Державної прикордонної служби України;

- у випадках та в порядку, передбачених законами України, розглядати справи про правопорушення, накладати стягнення або передавати матеріали про правопорушення на розгляд інших уповноважених органів виконавчої влади або судів;

- здійснювати адміністративне затримання осіб на підставах і на строки, визначені законами, у тому числі іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перетнули державний кордон України, стосовно яких прийнято в установленому порядку рішення про передачу їх прикордонним органам суміжної держави на час, необхідний для такої передачі;

- здійснювати на підставах та в порядку, установлених законами, особистий огляд затриманих, а також оглядати і в разі потреби вилучати речі, що можуть бути речовими доказами або заподіяти шкоду здоров'ю людей;

- тримати осіб, затриманих в адміністративному порядку, в спеціально обладнаних для цих цілей приміщеннях;

- проводити відповідно до закону судову експертизу паспортних документів, які згідно із законодавством використовуються під час перетинання державного кордону України;

- здійснювати автоматизований обмін інформацією про транспортні засоби, що перетнули державний кордон України, з відповідними підрозділами

Міністерства внутрішніх справ України. Зупиняти та оглядати в межах прикордонної смуги, контрольованих прикордонних районів самостійно, а за їх межами – разом із відповідними підрозділами Міністерства внутрішніх справ України транспортні засоби, а також перевіряти документи, що посвідчують особу водія та пасажирів, наявність поліса обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів (страхового сертифіката «Зелена картка»), а також здійснювати контроль за сплатою сум накладеного стягнення за адміністративні правопорушення. При цьому вантаж, що перевозиться транспортними засобами під митним контролем, підлягає такому оглядові лише разом із органами Державної митної служби України;

- зупиняти та оглядати в установленому порядку судна і плавзасоби, що ведуть промисел риби та інших водних живих ресурсів, здійснюють пошук, дослідження та операції, пов'язані з таким промислом, виконують інші роботи у виключній (морській) економічній зоні України та територіальному морі; перевіряти документи на ведення рибного промислу та виконання інших робіт;

- затримувати судна, що допускають порушення законодавства про виключну (морську) економічну зону України або норм міжнародного права, і доставляти їх в один із відкритих для заходження іноземних невійськових суден портів України;

- здійснювати розвідувальні, контррозвідувальні та оперативно-розшукові заходи згідно із законами України [5].

Згідно зі ст. 21 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» військовослужбовці, а також працівники ДПС України, які відповідно до їхніх службових повноважень можуть залучатися до оперативно-службової діяльності, під час виконання завдань з охорони державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні в межах повноважень, визначених Законами України «Про Державну прикордонну службу України», «Про державний кордон України», «Про виключну (морську) економічну зону України», мають право в порядку і випадках, передбачених Законом України «Про міліцію», військовими статутами Збройних сил України та

іншими нормативно-правовими актами, застосовувати фізичну силу, використовувати службових собак, а також зберігати, носити спеціальні засоби і зброю, використовувати і застосовувати їх самостійно або у складі підрозділів.

Не допускається застосування зброї в напрямку території суміжної держави, за винятком випадків відбиття збройного нападу та вторгнення на територію України озброєних військових груп і злочинних угруповань, припинення збройних провокацій, а також для відбиття нападу або припинення збройного опору осіб, які незаконно перетинають чи намагаються незаконно перетнути державний кордон України [5].

Таким чином, на підставі проведеного аналізу, можна зазначити, що правоохоронні функції ДПС України мають свої особливості, а саме вони поєднують декілька напрямків правоохоронної діяльності держави: по-перше, це охорона правопорядку, по-друге, це забезпечення національної безпеки, по-третє, це захист прав, свобод та законних інтересів людини.

Особовий склад ДПС України, що безпосередньо виконує правоохоронні функції, має правовий статус військовослужбовців та працівників Державної прикордонної служби України.

Стосовно осіб, які претендують на службу в Державній прикордонній службі України, за їхньою письмовою згодою проводиться спеціальна перевірка в порядку, встановленому Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції».

Згідно з вищезазначеним законом особи, які претендують на службу в Державній прикордонній службі України, до призначення на відповідну посаду подають за місцем майбутньої служби декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за формою і в порядку, що встановлені Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», та зобов'язані повідомити керівництву органу чи підрозділу, на посаду в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі чи підрозділі близьких їм осіб.

На службу в Державній прикордонній службі України не може бути прийнята особа, яка має не погашену або не зняту судимість за вчинення злочину,

крім реабілітованої, або на яку впродовж останнього року накладалось адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення.

Трудові відносини працівників Державної прикордонної служби України регулюються законодавством про працю, державну службу та укладеними трудовими договорами (контрактами). Перелік посад працівників Державної прикордонної служби України, які відповідно до їхніх службових повноважень можуть залучатися до оперативно-службової діяльності, визначається головою Державної прикордонної служби України [5].

Відповідно до чинного законодавства військовослужбовцям, а також працівникам Державної прикордонної служби України, які відповідно до їх службових повноважень можуть залучатися до оперативно-службової діяльності, видаються службові та спеціальні посвідчення, а також відповідні знаки (жетони).

Законні вимоги і розпорядження військовослужбовців та працівників Державної прикордонної служби України, які відповідно до їхніх службових повноважень залучені до оперативно-службової діяльності, є обов'язковими для виконання громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, посадовими і службовими особами.

Ніхто не має права покласти на особовий склад Державної прикордонної служби України виконання завдань та обов'язків, не передбачених законами України.

Втручання в діяльність Державної прикордонної служби України тягне за собою відповідальність, передбачену законом.

Військовослужбовці Державної прикордонної служби України мають право на носіння форменого одягу зі знаками розрізнення, зразки якого розробляються відповідно до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу».

Використання військових звань, відзнак, форменого одягу, службових чи спеціальних посвідчень, знаків (жетонів) особою, яка не належить до особового складу Державної прикордонної служби України, тягне за собою відповідальність, передбачену законом.

Військовослужбовці та працівники Державної прикордонної служби України під час виконання покладених на них обов'язків є представниками влади, недоторканність особи, честь і гідність яких охороняються законом.

Недоторканність особи військовослужбовця, а також працівника Державної прикордонної служби України, який відповідно до його службових повноважень залучений до оперативно-службової діяльності, їхня честь і гідність охороняються законом [5].

Як було зазначено раніше, пріоритетним напрямком розвитку Державної прикордонної служби України є створення сучасної прикордонної служби як правоохоронного органу європейського типу, що передбачає демілітаризацію її підрозділів. Ураховуючи вищезазначене, вважаємо, що статус військовослужбовця більш характерний для військових підрозділів ЗС України, а не для особового складу правоохоронного органу. Вважаємо за доцільне внести зміни до Закону України «Про Державну прикордонну службу України» щодо визначення правового статусу всього особового складу ДПСУ як працівників Державної прикордонної служби України та присвоєння їм спеціальних звань. Вживання терміна «військовослужбовці» стосовно особового складу правоохоронного органу вважаємо неправильним.

Важливим аспектом у діяльності правоохоронного органу є відкритість для демократичного цивільного контролю за його діяльністю. На дотримання норм Конституції України на підставі Закону України «Про Державну прикордонну службу України» голова Державної прикордонної служби України систематично інформує Верховну Раду України про виконання Державною прикордонною службою України покладених на неї завдань, додержання законодавства, забезпечення прав і свобод людини та з інших питань, щороку подає Верховній Раді України письмовий звіт про її діяльність.

Контроль за діяльністю Державної прикордонної служби України здійснюється Президентом України.

Голова Державної прикордонної служби України систематично інформує Президента України, Раду національної безпеки та оборони України з основних

питань діяльності Державної прикордонної служби України, а також щороку подає Президентові України письмовий звіт про діяльність Державної прикордонної служби України [5].

Незважаючи на позитивні зміни в нормотворчій діяльності держави щодо діяльності правоохоронних органів у прикордонній сфері, розбудова національного прикордонного відомства як правоохоронного органу триває.

Як зазначає Литвин М. М., від побудови кордону за зразком радянських часів (за лінійним принципом, що потребує залучення значних людських та матеріальних ресурсів) відбувся поступовий перехід до впровадження у практику (починаючи з 2001 року) принципово нової моделі охорони державного кордону, що базується на нарощуванні та вдосконаленні функціонування системи збирання інформації про обстановку на кордоні та підвищенні ефективності її реалізації мобільними й раптовими діями прикордонних патрулів. А вже із серпня 2004 року з апробацією нового Статуту Державної прикордонної служби з охорони Державного кордону України було остаточно запроваджено модель охорони державного кордону в оперативно-службову діяльність прикордонних загонів, комендатур та прикордонних застав, закріплено побудову охорони кордону на ділянках їх відповідальності. Статут визначив базові елементи сучасної моделі охорони кордону та механізм їх реалізації через упровадження нових форм, методів та способів несення прикордонної служби. Адже в їх основу покладені постійний контроль за обстановкою, своєчасна реалізація інформації про протиправну діяльність, комплексне використання сучасних технологій, мобільне реагування на зміни обстановки та активна оперативно-розшукова робота [118, с. 38, 39].

Одними з основних сучасних завдань розбудови Державної прикордонної служби України є удосконалення правового регулювання діяльності Державної прикордонної служби України, удосконалення заходів із формування державного кордону.

На думку Л. В. Серватюк, розширення правоохоронних повноважень, відхід від лінійності в охороні державного кордону, пріоритетність мобільності, активне

використання технічних засобів, структурна оптимізація і, нарешті, більш раціональне використання особового складу в інтересах охорони кордону дозволили досягти відчутних позитивних зрушень. Підсумки оперативно-службової діяльності з'єднань та частин переконливо свідчать про тенденцію до стабілізації обстановки на державному кордоні, що є закономірним наслідком зростання ефективності запроваджуваних заходів. Спостерігається зменшення загальної кількості незаконних мігрантів, затриманих під час руху до Західної Європи через територію України, зростання кількості припинених спроб проникнення «вічних мандрівників» на територію держави на російській, молдовській та білоруській ділянках кордону, а також стабільно висока кількість іноземців із країн міграційного ризику, яким було відмовлено у в'їзді. Крім того, значно зменшилася кількість осіб, які були затримані нашими колегами вже по той бік кордону [114, с. 192].

Сьогодні Державна прикордонна служба України перетворилася на правоохоронну структуру, цілком спроможну в умовах сучасних загроз національній безпеці України ефективно захищати інтереси країни на державному кордоні, завершилася розбудова державного кордону, його правове оформлення. Однак попереду також значна підзаконна нормотворча діяльність щодо приведення у відповідність та створення відповідної правової регламентації.

Незважаючи на позитивні зміни щодо нормативно-правового забезпечення діяльності ДПС як правоохоронного органу існує багато прогалин національному законодавстві щодо правової діяльності Державної прикордонної служби України, а саме його невідповідність міжнародним правовим актам та законодавству Європейського Союзу з прикордонних питань. Для вирішення існуючих проблем Указом Президента України від 12 серпня 2005 року була затверджена «Концепція розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року», яка пріоритетним напрямком визначає розвиток системи правового забезпечення діяльності Державної прикордонної служби України та спрямована на створення сучасної прикордонної служби європейського типу, що

гарантовано забезпечуватиме захист національних інтересів на державному кордоні.

Основними заходами щодо вдосконалення правового регулювання діяльності Державної прикордонної служби України є:

- послідовна адаптація законодавства України про державний кордон до законодавства Європейського Союзу;

- удосконалення нормативно-правових актів, що регулюють діяльність оперативних підрозділів;

- створення нормативно-правової бази для реформування Морської охорони Державної прикордонної служби України з наданням їй додаткових функцій у сфері охорони довкілля, рятування на водах у територіальному морі та у виключній (морській) економічній зоні України;

- визначення порядку надання Державною прикордонною службою України дозволу іноземним військовим кораблям та іншим державним суднам, що використовуються з некомерційною метою, на заходження у внутрішні води, на рейди та в морські порти України;

- надання Державній прикордонній службі України більш широких повноважень щодо розгляду справ про відповідальність за незаконну промислову діяльність, порушення правил безпечної експлуатації споруд, незаконної експлуатації природних ресурсів та забруднення морського середовища у виключній (морській) економічній зоні України;

- удосконалення правового механізму участі органів охорони державного кордону в кримінальному судочинстві;

- удосконалення механізму застосування юридичної відповідальності за порушення законодавства про державний кордон, зокрема встановлення адміністративної відповідальності за:

- плавання і перебування невійськових суден у заборонених для цього районах територіального моря та внутрішніх вод України;

- провадження без дозволу компетентних органів промислової, дослідної та пошукової діяльності іноземних невійськових суден у територіальному морі та внутрішніх водах України;

- повторне порушення прикордонного режиму або режиму в пунктах пропуску через державний кордон;

- проникнення або намагання проникнути на транспортні засоби закордонного прямування з метою незаконного виїзду з території України;

- перешкоджання посадовим особам органів охорони державного кордону в проведенні огляду транспортних засобів та невиконання водіями вимог щодо зупинки [119].

Згідно з Концепцією всі заходи щодо розвитку Державної прикордонної служби передбачається виконати у три етапи. Перший із них завершено у 2008 році: відбулось удосконалення нормативно-правової бази, запровадження нової організаційно-штатної структури, реформування системи управління, формування відділів прикордонної служби, створення нової моделі Морської охорони, вжито заходи щодо розвитку системи інформаційного забезпечення, забезпечено відкритість діяльності та заходів щодо розвитку Державної прикордонної служби України для демократичного цивільного контролю.

Другий етап завершено у 2012 році. На цьому етапі було продовжено роботу з удосконалення нормативно-правової бази розвитку Державної прикордонної служби України, зокрема оперативно-службової діяльності її органів і підрозділів, запроваджено нову організаційну структуру, здійснено перехід до комплектування Державної прикордонної служби України особовим складом на контрактній основі, вжито заходи вдосконалення прикордонного та міжнародного співробітництва.

У рамках цього етапу завершено становлення Державної прикордонної служби України як самодостатнього правоохоронного органу.

Третій етап (2013–2015 роки) передбачає завершення створення сучасної інтегрованої системи охорони державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, завершення процесу оновлення

корабельного та катерного складу Морської охорони та парку авіаційної техніки [119].

Реалізація Концепції здійснюватиметься в рамках реформи правоохоронної системи України шляхом розроблення і прийняття відповідних законодавчих та нормативно-правових актів, зокрема розроблення, затвердження та забезпечення виконання Адміністрацією Державної прикордонної служби України, іншими центральними органами виконавчої влади відповідно до їхньої компетенції за окремими планами Програми розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року, якою передбачатиметься здійснення комплексу правових, економічних, соціальних, інформаційних та інших заходів на близьку, середню і далеку перспективу, спрямованих на розвиток системи охорони державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні [119].

Аналіз, проведений вище, дає змогу стверджувати, що правове забезпечення діяльності Державної прикордонної служби України здійснюється упродовж тривалого історичного періоду, її функції та повноваження у правоохоронній діяльності значно розширено, здійснено перехід від військового формування до правоохоронного органу спеціального призначення, що має велике значення для забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні.

Перетворення Державної прикордонної служби України на правоохоронний орган європейського типу має велике значення для прискорення євроінтеграційного процесу України та значно посилить її роль у протидії міжнародному тероризму, контрабанді та незаконній міграції.

2.3. Правові основи взаємодії органів внутрішніх справ та Державної прикордонної служби України щодо забезпечення правопорядку

Забезпечення прикордонної безпеки та захист територіальної цілісності є одним із основних завдань України як незалежної держави.

На сьогодні побудова демократичної, правової та соціальної держави, формування якісно нової системи влади, забезпечення прав та свобод людини в усіх їхніх виявах є одними з основних завдань, що стоять перед українським народом, реалізація яких потребує відповідного проведення державно-правової реформи, переосмислення ролі та місця в політичній системі суспільства всіх державних інституцій, зокрема правоохоронних органів України, які забезпечують правопорядок на державному кордоні [120, с. 82].

Державний кордон є ознакою будь-якої суверенної держави. Для належного функціонування кордону необхідно визначити систему компетентних правоохоронних органів, на які покладається обов'язок забезпечити його безпеку та правове регулювання їхньої діяльності.

Наявність у системі правоохоронних органів декількох силових структур, які підпорядковуються різним відомствам, зумовлює необхідність у проведенні цілісної, узгодженої політики під час забезпечення правопорядку на державному кордоні з метою раціонального використання сил і засобів, недопущення дублювання функцій, повноважень та заходів, які здійснюються цими органами, адже це може негативно впливати на стан правопорядку на державному кордоні. Під час вирішення деяких питань відомчі інтереси можуть переважати над загальними, що може призвести до перевищення власних повноважень.

Координація діяльності правоохоронних органів, які здійснюють правопорядок на державному кордоні, підтверджується світовим досвідом, теорією і практикою.

Державна прикордонна служба України є собою важливою ланкою в українській системі внутрішньої безпеки. Її основним завданням є забезпечення недоторканності державного кордону та охорона суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, а також протидія злочинності на державному кордоні України та боротьба з нею.

Нелегальна міграція, погроза поширенню міжнародного тероризму, переказ брудних грошей, спроби використати територію України у всесвітній торгівлі наркотиками та людьми, що сьогодні мають усі риси міжнародної організованої злочинності, – це головні проблеми, з якими повинні боротися органи охорони

державного кордону. В Україні підсилюється економічна міграція. Разом з тим правопорушення на державному кордоні серед громадян тих країн, з якими зберігається безвізовий режим під час в'їзду в Україну, перебуває на високому рівні й зростає. Крім того, продовжує існувати загроза організованої міграції, переважно з азіатських країн і держав колишнього СРСР.

З метою забезпечення органами охорони кордону надійної внутрішньої безпеки мають бути вжиті заходи щодо підвищення ефективності взаємодії підрозділів Державної прикордонної служби України з органами внутрішніх справ та іншими правоохоронними органами у справі боротьби зі злочинністю [121, с. 120, 121].

Сучасний процес державотворення зумовлює інтерес до широкого кола питань, пов'язаних із здійсненням цілеспрямованої, спільної діяльності правоохоронних органів щодо зміцнення законності і правопорядку в країні, забезпечення охорони прав і свобод людини й громадянина, закріплених Конституцією України. Без налагодження ділових контактів і взаємодії важко уявити ефективність здійснення правоохоронними органами покладених на них завдань [122, с. 190].

Надійна охорона державного кордону безпосередньо залежить від оптимізації діяльності Державної прикордонної служби України та ОВС. Це пояснюється тим, що названі правоохоронні органи мають спільні цілі та завдання в забезпеченні прикордонної безпеки України, здійснюють свою діяльність специфічними формами і методами незалежно один від одного і в межах встановленої законом компетенції [123].

Отже, на нашу думку, результати діяльності правоохоронних органів, які є суб'єктами охорони державного кордону, певною мірою залежать від добре налагодженої координації їх дій та взаємодії між ними.

Теоретичні й практичні питання організації взаємодії між правоохоронними органами, що забезпечують правопорядок на державному кордоні, неодноразово були предметом наукових досліджень С. Айвазяна, О. Бандурки, А. Глієвого, С. Калмикового, Б. Курашвілі, Б. Лазарєва, О. Машкова, Н. Нижника, В. Плішкіна, О. Сукатаєва, І. Олійника, В. Шамрая, Ю. Харченка, Р. Аксьонова,

І. Басецького, Д. Гребельського, В. Грохольського, О. Долженкова, К. Єрмакова, Д. Заброди, М. Камлика, І. Козаченка, М. Корнієнка, Я. Кондратьєва, Ю. Кравченка, В. Колпакова, В. Малюткіна, Ю. Наумкіна, Г. Туманова, І. Шинкаренка та ін.

Проте на сучасному етапі у вітчизняній теорії права залишаються невирішеними або дискусійними проблеми щодо визначення поняття взаємодії та координації в системі правоохоронних органів, що забезпечують правопорядок на державному кордоні. Виникає гостра необхідність у проведенні аналізу з метою визначення правових основ взаємодії органів внутрішніх справ та Державної прикордонної служби України з питань профілактики правопорушень, виявленні проблемних питань щодо нормативно – правового регулювання взаємодії між правоохоронними органами, що виникають у прикордонній сфері, та пошуку шляхів їх вирішення.

Надійна охорона державного кордону безпосередньо залежить від оптимізації взаємодії Державної прикордонної служби України та органів внутрішніх справ з охорони державного кордону. Це пояснюється тим, що вищезазначені правоохоронні органи мають спільні цілі і завдання у забезпеченні прикордонної безпеки України, що здійснюють свою діяльність специфічними формами і методами незалежно один від одного і в межах встановленої законом компетенції [123].

У зв'язку з цим вважаємо за необхідне дослідити питання визначення понять взаємодії і координації як взагалі, так і питання взаємодії та координації Державної прикордонної служби України та органів внутрішніх справ як суб'єктів охорони державного кордону.

Деякі з авторів вважають ці поняття тотожними, інші вважають, що ці дві категорії не є тотожними, а поняття «координація» охоплюється поняттям «взаємодія».

А. Д. Поліщук ототожнює ці дві категорії, виходячи зі спільного для них поняття – узгодження. При цьому під узгодженням розуміють «... дію за значенням "узгоджувати", тобто надавати відповідності будь-чому, єдності з чим-

небудь, встановлювати відповідність, єдність між чимось» [124, с. 46]. А. А. Аксенов, Г. Г. Зуйков вважають, що координація – це діяльність щодо організації взаємодії, що поняття «координація» охоплює поняття «взаємодія» [125, с. 142]. З точки зору Глієвого А. А. поняття «координація» охоплюється поняттям «взаємодія» [126, с. 33].

Словник іноземних слів за редакцією А. С. Мельничука визначає координацію як узгодження, приведення у відповідність, встановлення взаємозв'язку між діями, поняттями, рухами і т. д. [127, с. 362].

Укладачі Великого тлумачного словника сучасної української мови дають два визначення терміна «координація»:

1) погодження, зведення до відповідності, установлення взаємозв'язку, контакту в діяльності людей, між діями, поняттями тощо;

2) узгодженість рухів, дій та ін. [86, с. 452–453].

Координувати, відповідно до Словника російської мови С. І. Ожегова за редакцією Н. Ю. Шведової, означає узгоджувати, встановлювати доцільні співвідношення між якими – небудь діями, явищами [128, с. 261].

Звертаючись до визначення етимології терміна «взаємодія», відзначимо, що, на думку укладачів Великого тлумачного словника сучасної української мови, взаємодія – це взаємозв'язок між предметами в дії, а також погоджена дія між «кимось, чимось» [86, с. 85].

Укладачі криміналістичного енциклопедичного словника визначають взаємодію як процес безпосереднього або опосередкованого впливу об'єктів (суб'єктів) один на одного, що породжує їх взаємозумовленість і зв'язок [129, с. 42].

Отже, якщо враховувати лише етимологію даних слів, необхідно відзначити, що істотних відмінностей між термінами «координація» і «взаємодія» немає. Укладачі, як правило, під поняттям координації та взаємодії розуміють узгодження, приведення у відповідність, установлення взаємозв'язку між діями, предметами, людьми.

Крім етимологічного визначення, до з'ясування сутності поняття «взаємодія» неодноразово зверталися вчені різних галузей юридичної науки.

Так, у кримінальному процесі та криміналістиці під взаємодією традиційно розуміють передбачену законом, іншими підзаконними актами узгоджену діяльність різних ланок однієї або декількох організаційних систем, спрямованих на досягнення загальної мети з найменшими витратами сил, засобів і часу [130, с. 384–385].

В адміністративно-правовій літературі під взаємодією традиційно розуміють будь-яку узгоджену діяльність державних органів і громадських організацій з виконання спільних завдань [131, с. 144] або діяльність, узгоджену між собою за цілями, місцем і часом, з раціональним розподілом наявних сил і засобів [132, с. 7].

Під взаємодією в оперативно - розшуковій діяльності прийнято розуміти спільну узгоджену за цілями, завданнями, особами, місцем, часом діяльність (співпрацю) самостійних в організаційному аспекті суб'єктів оперативно - розшукової діяльності, що здійснюється з використанням передбачуваних нормативно - правових актів, засобів, що належать кожній зі сторін взаємодії [133, с. 33].

На думку А. Малюткіна, взаємодія базується на законах і підзаконних актах, узгоджена за цілями, часом і місцем діяльності рівноправних структурних підрозділів і служб за спільним рішенням ними завдань профілактики злочинів шляхом найбільш доцільного поєднання методів і засобів, притаманних цим органам [134, с. 38].

Своє бачення у вирішенні цієї проблеми подає О. М. Бандурка, який визначає взаємодію як комплекс загальних або узгоджених за часом і місцем дій кількох оперативних підрозділів за рішенням визначених завдань у боротьбі зі злочинністю спільними зусиллями [135, с. 139-140].

В. Т. Білоус визначає взаємодію як одно - або багаторазове упродовж значного часу поєднання сил, засобів, методів податкової міліції, органів внутрішніх справ, Служби безпеки України, прокуратури, митного контролю для

досягнення цілей швидкого і повного розкриття злочинів, викриття винних та забезпечення правильного застосування закону для того, щоб кожен, хто вчинив злочин, був справедливо притягнутий до відповідальності і покараний [136, с. 159].

В. Г. Кутушев під взаємодією розуміє «...засновану на законодавчих і підзаконних нормативних актах, узгоджену спільну діяльність органів внутрішніх справ, інших рівноправних, адміністративно незалежних один від одного органів і громадських організацій в інтересах досягнення загальних цілей забезпечення правопорядку» [137, с. 64-65] .

На підставі вищезазначеного аналізу можна зробити висновок, що взаємодією необхідно вважати діяльність двох і більше суб'єктів, які діють у межах своїх компетенцій, узгоджену за часом, місцем, метою, поєднану єдиним планом та єдиною метою щодо виконання спільних завдань.

На нашу думку, взаємодія можлива лише між рівноправними, адміністративно незалежними один від одного суб'єктами.

Щодо визначення поняття «координація», то її сутність також неодноразово була предметом дослідження вчених різних галузей права.

Так, в адміністративно - правовій літературі під координацією дій правоохоронних органів П. М. Каркач і В. Л. Синчук розуміють діяльність, узгоджену метою, часом, місцем, виконавцями і програмами дій (заходами) [138, с. 15].

На думку С. В. Якубова, координаційна діяльність – це передбачене законом, об'єктивно зумовлене і постійне узгодження дій правоохоронних органів з метою реалізації учасниками правоохоронної діяльності спільних заходів щодо найбільш актуальних напрямків протидії злочинам та іншим правопорушенням, які здійснюються під організаційним керівництвом відповідного органу, в результаті чого відбувається реалізація державної політики протидії злочинності та забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави [139, с. 362]

Р. Н. Зінуров визначає координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю як передбачену законом, об'єктивно обумовлену,

узгоджену і постійну взаємодію з метою реалізації учасниками правоохоронної діяльності спільних заходів за актуальними напрямками протидії злочинам та іншим правопорушенням, які здійснюються під організаційним керівництвом відповідної територіальної прокуратури [140, с. 33].

Б. П. Курашвілі визначає координацію як «управління , що розглядається з позицій забезпечення узгодженості спільної діяльності об'єктів управління» [141 , с. 85].

На думку В. М. Плішкіна, під координацією в органах внутрішніх справ необхідно розуміти управлінську діяльність, спрямовану на узгодження функціонування елементів системи органів внутрішніх справ у режимі, що забезпечує досягнення поставлених перед системою цілей, а координація полягає в організації, насамперед правовими засобами, взаємодії [142, с. 154].

Б. М. Лазарев вважає, що координація належить до функцій управління [143, с. 160]. На його думку, координація може здійснюватися, по-перше, в певних межах, по-друге, з урахуванням обов'язковості факторів координатора без підпорядкування йому, по-третє, на підставі договору координованих осіб .

За даними підходами необхідна узгодженість будується на субординації управлінських відносин і пріоритетів дій, що з неї випливають.

В. А. Шамрай та І. Л. Олійник визначають координацію як таку, що базується на законі і підзаконних актах керуючого вплив високого рівня суб'єктів щодо низького рівня, здійснюється з метою спрямування діяльності взаємодіючих підсистем на виконання спільних завдань при самостійному, автономному вирішенні [144, с. 64].

На підставі проведеного аналізу щодо співвідношення понять «взаємодія» і «координація» ми можемо стверджувати, що ці поняття не є тотожними.

А. В. Загорний різницю між координацією і взаємодією бачить у тому, що «координація – це управлінська діяльність із забезпечення взаємодії, а взаємодія – сама діяльність, погоджена в результаті координації за цілями, місцем, часом застосування сил і засобів для досягнення поставлених завдань» [145, с. 11, 12].

Інакше кажучи, автор вважає, що координація є причиною взаємодії, а взаємодія є наслідком координації.

Своє бачення відмінності цих понять висловлюють і Ю. В. Харченко та С. Г. Калмиков. Розмежовуючи ці категорії, автори зазначають, що координація містить у собі елементи підпорядкування взаємодіючих підрозділів координуючому центру, що наділений владними повноваженнями, рішення якого є обов'язковими для взаємодіючих сторін. Взаємодія використовується, коли однієї координації для виконання складних завдань недостатньо. Суттєвою ознакою цього є відсутність відносин влади – підпорядкування, тобто суб'єкти взаємодії рівні між собою [146, с. 71]. При координації зусиль відносини влади та підпорядкування присутні, і суб'єкт координації наділений адміністративно-владними повноваженнями щодо частин та елементів системи, які у конкретній ситуації є об'єктами координації.

Отже, проведений аналіз спеціальної наукової літератури та словникових джерел, в яких використовуються поняття «взаємодія» і «координація», дає підстави стверджувати, що зазначені поняття є близькими за змістом, але не тотожними, та пов'язані між собою причинно - наслідковими зв'язками.

Як зазначає А. Є. Лавринець, взаємодія публічних органів управління з організації прикордонного контролю – це узгоджені і взаємозв'язані за метою, завданнями, місцем, часом, способами виконання завдань спільні дії безпосереднього суб'єкта здійснення прикордонного контролю (Державної прикордонної служби України) та підпорядкованих йому структурних підрозділів (департаментів), а також інших публічних органів управління (митних, податкових, органів внутрішніх справ тощо), які виконують свої функції у відносинах субординації і координації для досягнення поставленої спільної мети, діяльність яких врегульована відповідними нормативно - правовими актами [147, с. 67].

Розглядаючи питання взаємодії публічних органів управління з організації прикордонного контролю, потрібно орієнтуватися на взаємодію органів Державної прикордонної служби України та інших публічних органів управління,

якими є: органи митної служби; органи внутрішніх справ; органи податкової адміністрації; органи Служби безпеки України; Збройні сили України; органи прокуратури; громадські організації з охорони державного кордону; органи суміжних держав.

На його думку, серед особливостей взаємодії органів внутрішніх справ та Державної прикордонної служби необхідно визначити такі:

забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів при здійсненні прикордонного контролю;

запобігання правопорушенням та їх припинення, які мають місце під час перетину державного кордону в процесі здійснення прикордонного контролю;

охорона і забезпечення громадського порядку, а також вчинення спільних дій, спрямованих на правове виховання осіб при проходженні прикордонного контролю [147, с. 67].

Історією становлення та діяльності правоохоронних органів України доведено, що у боротьбі зі злочинністю неможливо досягти успіхів зусиллями лише одного з них. Реформування правоохоронних органів України та їх діяльність мають скеровуватися саме на засадах взаємодії та об'єднання зусиль для досягнення цілей, поставлених перед ними. При цьому взаємодія органів внутрішніх справ (міліції) та підрозділів Державної прикордонної служби України викликана не тільки їх правовим статусом та функціями, а й роллю у боротьбі зі злочинністю, яка все більше набирає транснаціонального характеру.

На сьогодні співпраця цих правоохоронних структур здійснюється у площині реалізації державної політики з контролю за законністю міграції, охорони державного кордону України, здійснення профілактики та припинення порушень законодавства у сфері охорони державного кордону України, підвищення ефективності протидії нелегальній міграції, торгівлі людьми, незаконним перетинанням кордону і перевезенням вантажів тощо. Особливої ваги набуває співпраця підрозділів охорони державного кордону з місцевими органами внутрішніх справ [120, с. 82].

Форми взаємодії ОВС та Державної прикордонної служби можуть бути різними. А. А. Тонасійчук пропонує виділити три основні форми взаємодії:

- 1) взаємодія дільничних інспекторів міліції з прикордонними інспекторами;
- 2) виконання Державною прикордонною службою доручень ОВС;
- 3) ведення спільних обліків [148, с. 114].

Л. В. Серватюк виділяє такі напрямки взаємодії Державної прикордонної служби з іншими правоохоронними органами:

1) надання правоохоронним органам інформації щодо виявлення каналів нелегального вивезення за кордон громадян України, перевірка та встановлення організаторів;

2) у пунктах пропуску через державний кордон – здійснення перевірок і виявлення осіб, які зникли з місць попереднього проживання, серед громадян України, які перетинають державний кордон;

3) виконання доручень правоохоронних органів України щодо перевірки фактів перетинання державного кордону особами, які зникли з місця постійного проживання, чи розшуку осіб за підозрою у вчиненні або за вчинення злочину;

4) щоквартальне надання інформації про іноземців, які не виїхали з України після закінчення терміну перебування;

5) створення комп'ютерного банку даних про депортованих правоохоронними органами іноземних держав в Україну громадян України;

6) удосконалення практики обміну інформації з поліцейськими службами зарубіжних країн та використання інформації, що надходить від зарубіжних колег, з її подальшим спільним відпрацюванням і реалізацією правоохоронцями нашої держави під час процесу оперативної розробки злочинних угруповань [121, с.272].

О. Н. Ярмиш вважає, що формами співпраці між ДПІС та ОВС можуть бути спільне несення служби на залізничних станціях у межах контрольованих прикордонних районів, організації спільних перевірок на заздалегідь визначених маршрутах під час руху потягів з метою виявлення спроб нелегального перетинання державного кордону, а також автомобільних доріг та автомобільних стоянок у межах контрольованих прикордонних районів з метою запобігання перевезенню нелегальних мігрантів,

контрабандних товарів, протиправному перевезенню зброї, вибухівки, наркотичних речовин тощо [120, с. 82-85].

На нашу думку, запропоновані форми не охоплюють повного переліку напрямків, за якими здійснюється взаємодія вищезазначених правоохоронних органів. Пропонуємо виділити п'ять основних форм взаємодії Державної прикордонної служби та ОВС:

1) взаємодія інспекторів прикордонної служби Державної прикордонної служби України та дільничних інспекторів міліції в системі МВС України;

2) надання Державній прикордонній службі та виконання нею доручень органів внутрішніх справ щодо осіб, які перетинають державний кордон;

3) взаємодія Державної прикордонної служби України із слідчими підрозділами ОВС під час затримання осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, без ухвали слідчого судді або суду;

4) взаємодія органів Державної прикордонної служби та МВС під час виконання завдань у межах території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи;

5) ведення спільних обліків осіб, яких затримано за порушення законодавства України про державний кордон та про правовий статус іноземців;

З метою визначення правових основ взаємодії Державної прикордонної служби та ОВС вважаємо за необхідне провести детальний аналіз запропонованих форм такої взаємодії.

Взаємодія дільничних інспекторів прикордонної служби Державної прикордонної служби України (ДПС) та дільничних інспекторів міліції МВС (ДІМ) регламентована Інструкцією про порядок взаємодії дільничних інспекторів прикордонної служби Державної прикордонної служби України та дільничних інспекторів міліції в системі МВС України.

На підставі вищезазначеної інструкції можна стверджувати, що взаємодія ДПС та ДІМ може здійснюватися у таких формах:

1) обмін інформацією про стан оперативної обстановки на ділянках (у секторах) відповідальності та адміністративних дільницях обслуговування;

2) спільний контроль за дотриманням громадянами України, іноземцями та особами без громадянства вимог законодавства України з прикордонних питань;

3) виставлення спільних нарядів на ймовірних напрямках руху порушників державного кордону;

4) проведення спільних заходів із правового виховання місцевого населення та профілактики порушень законодавства України про державний кордон;

5) проведення спільних навчань з питань пошуку та затримання порушників законодавства про державний кордон;

6) проведення спільних нарад ДПС та ДІМ з питань протидії протиправній діяльності на державному кордоні [149].

Обмін інформацією про стан оперативної обстановки на ділянках (у секторах) відповідальності та адміністративних дільницях обслуговування між ДПС та ДІМ здійснюється з використанням засобів електрозв'язку щотижня та один раз на місяць шляхом особистої зустрічі, у разі отримання даних, які потребують термінового втручання органів МВС або представників Державної прикордонної служби України, негайно.

Облік та результати реалізації інформації відображаються:

у підрозділах охорони державного кордону – в рапорті про результати охорони державного кордону та здійснення прикордонного контролю зміною прикордонних нарядів відділу прикордонної служби за поточну добу; в міськрайорганах внутрішніх справ – в інформаційно-аналітичних справах [149].

Під час взаємообміну інформацією надаються дані про:

1) стан оперативної обстановки на ділянках (у секторах) відповідальності та адміністративних дільницях обслуговування;

2) порушення та спроби незаконного перетинання державного кордону, інші правопорушення, віднесені до компетенції Державної прикордонної служби України;

3) інші правопорушення на ділянках (у секторах) відповідальності, виявлені ДПС, але які не віднесені до компетенції Державної прикордонної служби України;

4) службові дії сил та засобів за напрямками діяльності (крім оперативно-розшукових);

5) осіб, які перебувають на профілактичному обліку або стосовно яких проводиться комплекс пошукових заходів у зв'язку з їх розшуком;

6) виявлення (затримання) нелегальних мігрантів у контрольованих прикордонних районах;

7) осіб, які мають в особистому користуванні зброю;

8) виявлення і появу на ділянках (у секторах) відповідальності та адміністративних ділянках обслуговування осіб, причетних до протиправної діяльності;

9) осіб, причетних до виготовлення, зберігання та розповсюдження в контрольованих прикордонних районах, а також переміщення через державний кордон наркотичної сировини;

10) тактику дій порушників законодавства України з прикордонних питань і про правовий статус іноземців та осіб без громадянства, їх характерні ознаки, місця (пункти) їх первинної появи та укриття, імовірні маршрути руху;

11) виявлення фактів порушень збереження природних ресурсів, правил додержання промислової та іншої діяльності, охорони довкілля; виникнення конфліктних та надзвичайних ситуацій [149].

ДПС повинен негайно інформувати ДІМ про виявлення або отримання даних про:

1) учинення злочину або підготовку до нього;

2) порушення правил адміністративного нагляду;

3) прибуття в населений пункт на постійне проживання осіб, які відбули покарання в місцях позбавлення волі;

4) виявлення трупів людей у межах ділянок (секторів) відповідальності та адміністративних ділянок обслуговування;

5) звернення громадян з питань, які потребують термінового вирішення органами внутрішніх справ;

б) затримання нелегальних мігрантів та осіб, що займаються протиправною діяльністю на кордоні;

7) виникнення конфліктних та надзвичайних ситуацій.

ДІМ зобов'язані негайно інформувати ДІПС у разі виявлення або отримання даних про:

1) осіб, щодо яких є інформація про їх намір незаконно перетнути державний кордон або порушити його режим;

2) осіб, які надають допомогу в незаконному перетинанні кордону громадянам інших країн;

3) осіб без громадянства, іноземців – вихідців із країн - постачальників нелегальних мігрантів;

4) пошук або переслідування злочинців, які можуть незаконно перетнути державний кордон;

5) підготовку до незаконного перетинання державного кордону або незаконне переміщення через нього товарів, вантажів, зброї, боєприпасів та наркотичних речовин;

б) осіб, які надають іноземцям та особам без громадянства житло, транспортні засоби та сприяють у наданні інших послуг;

7) вчинення тяжких злочинів на адміністративній ділянці обслуговування;

8) втечу з-під варти затриманих, заарештованих та підсудних осіб під час їх переміщення в межах контрольованого прикордонного району;

9) терористичні акти, вчинені на адміністративній ділянці обслуговування, або підготовку до них;

10) затримання іноземців та осіб без громадянства, а також біженців та осіб, яким надано притулок в Україні, які порушили правила перебування, проживання на території України та переміщення в її межах;

11) затримання самохідних і несамохідних суден та інших плавзасобів за порушення прикордонного режиму;

12) виявлення фактів (отриману інформацію) про порушення збереження природних ресурсів, правил додержання промислової та іншої діяльності, охорони довкілля;

13) виникнення конфліктних та надзвичайних ситуацій [149].

Контроль за дотриманням громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, а також біженцями та особами, яким надано притулок в Україні, вимог законодавства України з прикордонних питань і про правовий статус іноземців та осіб без громадянства здійснюється в межах ділянок (секторів) відповідальності та адміністративних ділянок обслуговування шляхом спільного:

- відпрацювання залізничних станцій, автовокзалів, портів, пристаней, причалів, пунктів базування самохідних і несамохідних суден, населених пунктів та місцевості;

- обходу й огляду ділянок місцевості, місць можливого перебування та переховування правопорушників;

- затримання виявлених порушників законодавства України з прикордонних питань і про правовий статус іноземців та осіб без громадянства, оформлення відповідних документів.

Графік спільних заходів складається щомісяця під час уточнення взаємодії та затверджується начальниками відділу прикордонної служби і міськрайоргану внутрішніх справ [149].

Отриману інформацію, яка одночасно належить до компетенції Держприкордонслужби і МВС, ДПС та ДІМ перевіряють (реалізують) спільно. До таких заходів можуть також залучатися члени громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону.

Рішення щодо проведення спільної перевірки або реалізації інформації приймають начальник відділу прикордонної служби спільно з начальником міськрайоргану внутрішніх справ.

Спільні заходи із правового виховання місцевого населення та профілактики правопорушень здійснюються ДПС та ДІМ шляхом виступів перед населенням та трудовими колективами з метою профілактики порушень законодавства

України про державний кордон та інших правопорушень, виступів та опублікування відповідних матеріалів у засобах масової інформації; профілактичних бесід із категоріями осіб – потенційних порушників законодавства України з прикордонних питань і про правовий статус іноземців та осіб без громадянства.

З метою удосконалення взаємодії ДПС та ДІМ штабами прикордонних загонів спільно з органами і підрозділами внутрішніх справ один раз на рік під час проведення заходів з організації оперативно-службової діяльності на наступний період на ділянках усіх відділів проводяться спільні навчання з виявлення та затримання порушників законодавства України з прикордонних питань і про правовий статус іноземців та осіб без громадянства.

За рішенням начальників органів охорони державного кордону та органів або підрозділів внутрішніх справ спільні навчання можуть проводитися на ділянках окремих відділів прикордонної служби у період коригування охорони державного кордону на певний період. Вони проводяться шляхом проведення практичних занять та використання навчальних порушників законодавства України з прикордонних питань і про правовий статус іноземців та осіб без громадянства.

Спільні плани проведення зазначених навчань опрацьовуються і погоджуються на рівні начальників ГУМВС, УМВС прикордонних областей та начальників відповідних органів охорони державного кордону безпосередньо перед проведенням спільних навчань.

З метою узагальнення результатів службової діяльності, визначення (уточнення) завдань взаємодії проводяться спільні наради ДПС та ДІМ не менше ніж один раз на півроку в підрозділах охорони державного кордону та міськрайорганах внутрішніх справ. Для вирішення питань взаємодії до підрозділів охорони державного кордону для участі у службових нарадах ДПС можуть запрошуватися ДІМ, а ДПС – до проведення службових нарад ДІМ у міськрайорганах внутрішніх справ з питань, що належать до їх компетенції.

Основною метою організації взаємодії є узгодження за часом, місцем та способами службової діяльності ДПС та ДІМ щодо запобігання і припинення порушень громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, а також біженцями та особами, яким надано притулок в Україні, законодавства України з прикордонних питань і про правовий статус іноземців та осіб без громадянства в межах контрольованих прикордонних районів, залучення до охорони громадського порядку та державного кордону громадськості, правового виховання місцевого населення [149].

Порядок і результати взаємодії ДПС та ДІМ розглядаються окремим питанням під час організації взаємодії органів охорони державного кордону (прикордонних загонів) та міськрайорганів внутрішніх справ, головних управлінь, управлінь МВС у прикордонних областях на черговий період організації оперативно-службової діяльності, як правило, один раз на рік.

Уточнення порядку взаємодії між ДПС та ДІМ здійснюють начальник відділу прикордонної служби і начальник міськрайоргану внутрішніх справ щокварталу на спільній нараді за їх участі, а у разі необхідності – за рішенням керівників.

У разі розташування на ділянці відповідальності одного міськрайоргану внутрішніх справ двох і більше відділів прикордонної служби уточнення порядку взаємодії здійснюється усіма начальниками відділів прикордонної служби одночасно за спільним узгодженням сторін.

Під час організації взаємодії ДПС із ДІМ визначаються (уточнюються):

- імовірні напрямки (райони), характер порушень та категорії порушників законодавства про державний кордон;
- 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 України з прикордонних питань і про правовий статус іноземців та осіб без громадянства, виникнення надзвичайних ситуацій тощо;

- місця, райони, маршрути, порядок та періодичність проведення спільних заходів з контролю за прикордонним режимом;

- порядок та періодичність проведення спільних заходів з виявлення і затримання порушників законодавства України з прикордонних питань і про правовий статус іноземців та осіб без громадянства;

- проведення спільних заходів із правового виховання місцевого населення та профілактики правопорушень;

- порядок підготовки та використання громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону;

- сигнали взаємодії;

- періодичність і методи проведення спільних навчань;

- періодичність, місця проведення спільних нарад та склад їх учасників.

Критерії оцінки взаємодії визначаються за: 1) станом інформованості ДПС та ДІМ про оперативну обстановку на ділянках (у секторах) відповідальності та адміністративних дільницях обслуговування; 2) станом дотримання громадянами України, іноземцями та особами без громадянства а також біженцями та особами, яким надано притулок в Україні, законодавства України з прикордонних питань; 3) результатами спільних заходів; 4) станом дотримання прикордонного режиму та громадського порядку на ділянках (у секторах) відповідальності та адміністративних дільницях обслуговування [149].

Досить важливою формою взаємодії, на наш погляд, є виконання Державною прикордонною службою України доручень ОВС.

Згідно з Порядком надання Державній прикордонній службі та виконання нею доручень уповноважених державних органів щодо осіб, які перетинають державний кордон, ОВС можуть надавати доручення Державній прикордонній службі щодо:

- 1) заборони в'їзду в Україну іноземців та осіб без громадянства протягом строку, встановленого уповноваженим державним органом;

- 2) заборони виїзду з України осіб, яких за рішенням слідчого судді, суду тимчасово обмежено у праві виїзду з України, у тому числі тих, до яких

застосовано запобіжний захід, передбачений Кримінальним процесуальним кодексом України, за умовами якого передбачено таке обмеження;

3) розшуку в пунктах пропуску через державний кордон осіб, оголошених у розшук відповідно до Кримінального процесуального кодексу України; інформування про факт перетинання державного кордону особами, стосовно яких уповноваженими державними органами проводяться оперативно-розшукові заходи;

4) огляду (із залученням у разі потреби службових осіб митних органів, що використовують власні технічні та спеціальні засоби) транспортних засобів, на яких прямують особи, та вантажів, що ними переміщуються через державний кордон, з метою недопущення його незаконного перетинання особами, а також незаконного переміщення предметів і речовин, заборонених до вивезення і ввезення в Україну або щодо яких встановлено спеціальний порядок переміщення через державний кордон; виявлення викрадених транспортних засобів;

5) додаткового вивчення питання щодо наявності законних підстав для перетинання державного кордону особами [150].

Доручення оформляються на бланку за встановленою формою за підписом Міністра внутрішніх справ або його заступників, уповноважених Міністром начальників структурних підрозділів апарату МВС або їх заступників, начальників головних управлінь, управлінь МВС в Автономній Республіці Крим, областях, м. Києві та Севастополі, на транспорті або їх заступників.

У дорученні обов'язково зазначаються відомості про особу (громадянство, прізвище, ім'я та по батькові, дата народження, стать, місце проживання, серія та номер паспортного документа, коли і ким виданий).

Доручення оформляються стосовно однієї особи із зазначенням на відповідному бланку лише одного з видів доручень.

У разі виникнення потреби у терміновому виконанні доручення його зміст може передаватися телеграмою або телефаксом з обов'язковим подальшим поданням протягом трьох діб органу Держприкордонслужби оригіналу доручення.

Доручення, що надійшли до органу Держприкордонслужби, беруться ним на контроль не пізніше наступного дня після їх надходження.

У разі виникнення потреби у продовженні строку здійснення контролю посадова особа відповідного уповноваженого державного органу своєчасно надсилає на адресу органу Держприкордонслужби повідомлення про продовження такого строку.

У разі, коли строк здійснення контролю у дорученні не зазначений, він становить 30 діб із дня надходження доручення до органу Держприкордонслужби.

Орган Держприкордонслужби не приймає доручення до виконання у разі, коли:

- воно не стосується питань, що зазначені в Порядку надання Державній прикордонній службі та виконання нею доручень уповноважених державних органів щодо осіб, які перетинають державний кордон;

- його виконання призведе до порушення вимог законодавства та прав людини;

- до доручення про заборону в'їзду в Україну іноземців та осіб без громадянства не додано копії відповідної постанови, винесеної посадовою особою уповноваженого державного органу;

- до доручення про розшук у пунктах пропуску осіб, оголошених у розшук відповідно до Кримінального процесуального кодексу України, не додано копії ухвали суду чи постанови слідчого або прокурора;

- відомості про особу не зазначені у повному обсязі;

- не зазначено спосіб інформування уповноваженого державного органу чи його посадової особи про хід виконання доручення;

- доручення надійшло за підписом неуповноваженої посадової особи,

Про відмову у виконанні доручення посадова особа органу Держприкордонслужби інформує уповноважений державний орган, який надав доручення, із зазначенням причини [150].

Згідно із ч. 2 статті 40 Кримінального процесуального кодексу України слідчі підрозділи ОВС уповноважені доручати проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій оперативним підрозділам ДПС України;

Згідно із ч. 1 статті 41 Кримінального процесуального кодексу України оперативні підрозділи органів Державної прикордонної служби України здійснюють слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії у кримінальному провадженні за письмовим дорученням слідчого ОВС.

Під час виконання доручень слідчого співробітник оперативного підрозділу ДПС користується повноваженнями слідчого. Доручення слідчого ОВС щодо проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій є обов'язковими для виконання оперативним підрозділом ДПС [85].

Правовою основою взаємодії Державної прикордонної служби України із слідчими підрозділами ОВС під час затримання осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, без ухвали слідчого судді або суду є Кримінальний процесуальний кодекс України, Закон України «Про Державну прикордонну службу України», Закон України «Про державний кордон України», Інструкція про порядок дій посадових осіб органів (підрозділів) з охорони державного кордону під час затримання осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, без ухвали слідчого судді або суду та порядок подальшої взаємодії органів (підрозділів) охорони державного кордону з органами досудового розслідування.

Вважаємо за необхідне провести правовий аналіз законодавчих актів з метою визначення порядку дій посадових осіб ДПС під час затримання осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, без ухвали слідчого судді або суду та порядку подальшої взаємодії органів (підрозділів) охорони державного кордону з органами досудового розслідування.

Відповідно до статті 2 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» одними з основних функцій Державної прикордонної служби України є:

- ведення розвідувальної, інформаційно-аналітичної та оперативно-розшукової діяльності в інтересах забезпечення захисту державного кордону

України згідно із законами України "Про розвідувальні органи України" та «Про оперативно-розшукову діяльність»;

- участь у боротьбі з організованою злочинністю та протидія незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів.

Згідно зі статтею 19 цього самого Закону на Державну прикордонну службу України покладаються охорона, конвоювання та тримання затриманих осіб і плавзасобів до моменту їх передачі органам прикордонної охорони або іншим уповноваженим органам суміжної держави, іншим правоохоронним органам України або суду [5].

Згідно зі статтею 28 Закону України «Про державний кордон України» у територіальному морі і внутрішніх водах України органи Державної прикордонної служби України при виконанні покладених на них завдань щодо іноземних і українських невійськових суден мають право знімати з судна і затримувати осіб, які вчинили злочин і підлягають кримінальній відповідальності за законодавством України, передавати їх органам досудового розслідування, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України [3].

У статті 208 КПК України зазначено, що уповноважена службова особа має право без ухвали слідчого судді, суду затримати особу, підозрювану у вчиненні злочину, за який передбачене покарання у вигляді позбавлення волі, лише у випадках:

1) якщо цю особу застали під час вчинення злочину або замаху на його вчинення;

2) якщо безпосередньо після вчинення злочину очевидець, у тому числі потерпілий, або сукупність очевидних ознак на тілі, одязі чи місці події свідчать про те, що саме ця особа щойно вчинила злочин.

Про затримання особи, підозрюваної у вчиненні злочину, складається протокол, в якому зазначаються: місце, дата і точний час (година і хвилини) затримання; підстави затримання; результати особистого обшуку; клопотання, заяви чи скарги затриманого, якщо такі надходили; повний перелік процесуальних

прав та обов'язків затриманого. Протокол про затримання підписується особою, яка його склала, і затриманим. Копія протоколу негайно під розпис вручається затриманому, а також надсилається прокурору [85].

Особа вважається затриманою з моменту, коли вона силою або через підкорення наказу змушена залишатися поряд із уповноваженою службовою особою чи в приміщенні, визначеному уповноваженою службовою особою.

Згідно зі статтею 210 КПК України уповноважена службова особа зобов'язана доставити затриману особу до найближчого підрозділу органу досудового розслідування, в якому негайно реєструються дата, точний час (година і хвилини) доставлення затриманого та інші відомості, передбачені законодавством.

Про кожне затримання уповноважена службова особа відразу повідомляє за допомогою технічних засобів відповідальних осіб у підрозділі органу досудового розслідування.

У разі наявності підстав для обґрунтованої підозри, що доставлення затриманої особи тривало довше, ніж це необхідно, слідчий зобов'язаний провести перевірку для вирішення питання про відповідальність винуватих у цьому осіб.

Строк затримання особи без ухвали слідчого судді, суду не може перевищувати сімдесяти двох годин з моменту затримання.

Затримана без ухвали слідчого судді, суду особа не пізніше шістдесяти годин з моменту затримання повинна бути звільнена або доставлена до суду для розгляду клопотання про обрання стосовно неї запобіжного заходу [85].

Згідно з пунктом 2.2 Інструкції про порядок дій посадових осіб органів (підрозділів) охорони державного кордону під час затримання осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, без ухвали слідчого судді або суду та порядок подальшої взаємодії органів (підрозділів) охорони державного кордону з органами досудового розслідування у разі наявності очевидних ознак злочину на тілі, одязі чи місці події уповноважена службова особа зобов'язана вжити заходів щодо їх збереження.

Уповноважена службова особа, яка безпосередньо застала підозрюваного під час вчинення злочину або замаху на його вчинення, або якій очевидець вказав на цю особу, або виявила на тілі, одязі чи місці події очевидні ознаки, які свідчать про те, що саме ця особа щойно вчинила злочин, складає відповідні рапорти.

Протокол про затримання особи складається у підрозділі охорони державного кордону посадовою особою, визначеною начальником відділу прикордонної служби з сержантського або офіцерського складу. Копія протоколу про затримання особи негайно після складання під розпис вручається затриманому, а також надсилається прокурору.

Уповноважена службова особа підрозділу, яка здійснила затримання, зобов'язана надати затриманій особі можливість негайно (за першої можливості) повідомити про своє затримання та місцеперебування близьких родичів, членів сім'ї чи інших осіб на вибір цієї особи.

Про затримання особи, підозрюваної у вчиненні злочину, уповноважена службова особа негайно (за першої можливості) інформує центр управління службою відділу прикордонної служби із зазначенням часу та обставин затримання.

Після затримання особи уповноважена службова особа зобов'язана повідомити затриманій особі зрозумілою для неї мовою підстави для затримання та у вчиненні якого злочину вона підозрюється, а також роз'яснити право мати захисника, отримувати медичну допомогу, давати пояснення, показання або не говорити нічого з приводу підозри проти неї, а також інші права, передбачені законодавством.

Під час затримання уповноважена службова особа може здійснити обшук затриманої особи та тимчасове вилучення її майна, яке може бути речовим доказом або може заподіяти шкоду здоров'ю людини, результати якого зазначаються в протоколі затримання.

Після складання протоколу про затримання особи начальник органу (підрозділу) охорони державного кордону організовує її тримання.

Центр управління службою відділу прикордонної служби про затримання особи, час, обставини, виявлені ознаки злочину негайно, але не пізніше ніж через 30 хвилин з моменту виявлення особи інформує найближчий орган досудового розслідування з урахуванням підслідності, центр управління службою органу охорони державного кордону та орган (установу), уповноважений законом на надання безоплатної правової допомоги, а також здійснює реєстрацію цієї інформації.

Інформування здійснюється за допомогою електронних та інших засобів зв'язку з подальшим надсиланням письмового повідомлення.

Центр управління службою органу охорони державного кордону негайно доповідає начальнику органу охорони державного кордону про факт та обставини затримання особи і здійснює реєстрацію отриманої інформації про затримання особи, підозрюваної у вчиненні злочину.

Орган досудового розслідування письмово інформує відповідний орган охорони державного кордону щодо внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань та про номер кримінального провадження.

Затримана в установленому КПК України порядку особа, складені протоколи та інші документи щодо неї, речі (документи), вилучені у неї, передаються слідчому органу досудового розслідування, про що складається відповідний протокол.

Копія протоколу про передавання затриманого надається уповноваженій службовій особі органу охорони державного кордону [151].

Досить специфічною формою взаємодії є взаємодія органів Державної прикордонної служби та МВС під час виконання завдань у межах території, яка зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Вищезазначена взаємодія в більшості випадків не розглядається науковцями як окрема форма взаємодії. Але, на наш погляд, її необхідно розглядати саме як окрему форму, адже вона здійснюється у специфічних умовах та на відповідній

ділянці державного кордону, а саме у межах території, що зазнала радіоактивного забруднення.

Правовою основою такої взаємодії є Закон України "Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи", Інструкція про порядок взаємодії органів Державної прикордонної служби України та Міністерства внутрішніх справ України під час виконання завдань у межах території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Як зазначено у статті 1 Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи», до територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, в межах України належать території, на яких виникло стійке забруднення навколишнього середовища радіоактивними речовинами понад доаварійний рівень, що з урахуванням природно-кліматичної та комплексної екологічної характеристики конкретних територій може призвести до опромінення населення понад 1,0 мЗв (0,1 бер) за рік, і яке потребує вжиття заходів щодо радіаційного захисту населення та інших спеціальних втручань, спрямованих на необхідність обмеження додаткового опромінення населення, зумовленого Чорнобильською катастрофою, та забезпечення його нормальної господарської діяльності [152].

Карти зазначених територій, перелік населених пунктів, віднесених до цих зон, та дані щорічних дозиметричних паспортизацій із зазначенням очікуваних доз опромінення населення один раз на три роки публікуються в загальнодержавних та регіональних друкованих засобах масової інформації і зберігаються у відповідних центральних та місцевих органах виконавчої влади.

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері управління зоною відчуження та зоною безумовного (обов'язкового) відселення, організовує та координує проведення всіх заходів на територіях зони відчуження, а також зони безумовного (обов'язкового) відселення, вирішує питання їх фінансування, охорони громадського порядку, захисту наукових і

економічних інтересів держави, вживає заходів щодо створення безпечних умов праці та зменшення рівня опромінення персоналу, який працює на цих територіях, з метою охорони його здоров'я, забезпечує додержання норм радіаційної безпеки, порядку поводження з радіоактивними відходами, а також несе відповідальність за оперативне, повне та об'єктивне інформування населення про екологічний стан у цих зонах.

У зонах відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення забезпечуються суворий природоохоронний режим, охорона територій, природних, історичних та етнокультурних пам'яток відповідно до чинного законодавства.

Охорону громадського порядку на територіях зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, контрольо-пропускний режим при в'їзді та виїзді з таких зон забезпечують спеціалізовані органи Міністерства внутрішніх справ України, а пожежну і техногенну безпеку – центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про пожежну і техногенну безпеку.

Особи, винні у порушенні встановленого цим Законом правового режиму в зонах, що зазнали радіоактивного забруднення, а також у невиконанні приписів державних органів, які здійснюють контроль у цій галузі, несуть встановлену законодавством кримінальну, адміністративну, матеріальну чи іншу відповідальність [152].

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 визначає порядок взаємодії вищезазначених органів під час виконання покладених на них законодавством України завдань у межах зон відчуження і безумовного (обов'язкового) відселення, що розміщені у контрольованих прикордонних районах.

Згідно з пунктом 1.3 Інструкції формами такої взаємодії є:

1) проведення спільних операцій у контрольованих прикордонних районах за єдиним задумом і планом, інших погоджених заходів з метою запобігання, виявлення та припинення протиправної діяльності;

2) створення спільних груп для координації дій;

3) спільне розташування прикордонних нарядів та нарядів від органів внутрішніх справ для зупинення та огляду транспортних засобів, перевірки документів, що посвідчують особу водія та пасажирів, з метою виконання завдань щодо боротьби з організованою злочинністю та незаконною міграцією на державному кордоні;

4) обмін інформацією (у тому числі й оперативною) про обстановку в контрольованих прикордонних районах (районах виконання спільних завдань), 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;

5) правова і практична взаємодія органів дізнання Державної прикордонної служби України та слідчих підрозділів МВС України;

6) аналіз причин і умов, що сприяють протиправній діяльності та порушенню законодавства на державному кордоні;

7) узагальнення підсумків виконання спільних завдань та розроблення нових методів і форм взаємодії [153].

Згідно з Інструкцією взаємодія здійснюється:

- між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і Міністерством внутрішніх справ України;

- між Північним регіональним управлінням Державної прикордонної служби України та ГУ УМВС України в Київській та Житомирській областях;

- між органами охорони кордону Державної прикордонної служби України та органами і підрозділами внутрішніх справ, що дислокуються на територіях зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення.

Механізмом реалізації взаємодії є напрацювання планів взаємодії, планів спільних операцій та інших заходів.

Плани взаємодії уточнюються: на територіальному рівні – один раз на рік, за потреби – негайно.

Розділом 2 Інструкції визначено основні функції взаємодії.

Підрозділи Державної прикордонної служби:

1. здійснюють заходи щодо забезпечення охорони державного кордону України по зовнішньому периметру зони безумовного (обов'язкового) відселення;

2. здійснюють контроль за дотриманням правил прикордонного режиму шляхом періодичного висилання прикордонних нарядів для ведення повітряної розвідки та перевірки лінії державного кордону розвідувально-пошуковими групами на БТР;

3. інформують відповідні органи і підрозділи МВС України про виявлені ознаки, що свідчать про підготовку до порушення державного кордону України в межах зон відчуження і безумовного (обов'язкового) відселення, а також про ознаки підготовки та здійснення злочинів, дії організованих груп, що займаються протиправною діяльністю на державному кордоні;

4. надають допомогу підрозділам МВС України у виявленні злочинців під час перетинання ними державного кордону.

МВС України та його підрозділи:

1. Забезпечують охорону громадського порядку на територіях зон відчуження і безумовного (обов'язкового) відселення, контрольно-пропускний режим при в'їзді та виїзді з цих зон.

2. Надають допомогу органам охорони державного кордону Державної прикордонної служби у припиненні незаконного перетинання державного кордону та вивезенні через кордон матеріальних цінностей у межах зон відчуження і безумовного (обов'язкового) відселення.

3. Інформують підрозділи Державної прикордонної служби України про дії організованих груп, які займаються протиправною діяльністю на державному кордоні [153].

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

Підготовка спільних заходів здійснюється завчасно і безпосередньо перед їх проведенням.

Завчасна підготовка передбачає:

- проведення спільних нарад, планових занять, тренувань та навчань, розроблення й уточнення планів проведення спільних операцій, планів взаємодії та інших планувальних документів;

- проведення спільних рекогносцировок місцевості в районах імовірних дій на різних напрямках державного кордону;

- вивчення й узагальнення тактики дій порушників законодавства України з прикордонних питань та розроблення ефективних заходів протидії.

Безпосередня підготовка починається 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.

Підготовка та проведення спільних дій здійснюються в режимі конфіденційності з обмеженням кола проінформованих осіб та проведення заходів маскуванню.

За потреби з метою планування та координації дій взаємодіючих сил та засобів у районах проведення спільних заходів створюються спільні оперативні групи (штаби) Державної прикордонної служби і МВС України [153].

Крім зазначених різновидів взаємодії, досить поширеним є ведення спільних обліків осіб, яких затримано за порушення законодавства України про державний кордон та про правовий статус іноземців.

Правовою основою такої взаємодії є Закон України «Про державний кордон України», Кримінальний процесуальний кодекс України, Кодекс про адміністративні правопорушення, Інструкція про порядок функціонування в органах внутрішніх справ та органах охорони державного кордону України обліку осіб, затриманих за порушення законодавства України про державний кордон та про правовий статус іноземців [154].

Об'єктами таких обліків є іноземці, затримані за порушення режиму державного кордону України, прикордонного режиму, порядку перебування в Україні й транзитного проїзду через її територію, а також особи, затримані за незаконне переправлення іноземців через державний кордон України, порушення порядку оформлення для них документів на право перебування в Україні та порядку надання їм житла, транспортних засобів чи інших послуг.

Облік здійснюється шляхом ведення алфавітних оперативно - довідкових картотек і дактилоскопічних картотек, у тому числі з використанням автоматизованого банку даних та автоматизованих дактилоскопічних інформаційних систем.

Підставами для збору інформації для поставлення осіб на облік є:

1) протокол про адміністративне затримання особи, яка вчинила правопорушення, відповідальність за які передбачена ст. 202, 203, 204, 204', 205 і 206 КУпАП [155];

2) Ухвала слідчого судді про затримання особи відповідно до ст. 188 -192 КПК України [85], підозрюваної у вчиненні злочину, відповідальність за який передбачено статтею 332 КК України [78].

Підставами для поставлення осіб на облік є рішення про притягнення їх до відповідальності. У разі відмови у притягненні до відповідальності зібрана інформація підлягає знищенню у встановленому порядку.

Для оперативного - довідкового і дактилоскопічного обліку існують такі форми документів:

- алфавітна картка на особу, яка затримана;
- дактилоскопічна карта.

Інформація про затримання іноземців за порушення режиму державного кордону України, прикордонного режиму, порядку перебування в Україні й транзитного проїзду через її територію, а також про затримання осіб за незаконне переправлення іноземців через державний кордон України, порушення порядку оформлення для них документів на право перебування в Україні та порядку надання їм житла, транспортних засобів чи інших послуг органами охорони державного кордону та ОВС надається до відділів інформаційно-аналітичного забезпечення при ГУ МВС, УМВС, УМВСТ.

Облікові документи складаються і направляються до відділів інформаційно-аналітичного забезпечення при ГУ МВС, УМВС, УМВСТ:

1) приймальниками-розподільниками ОВС – стосовно іноземців, затриманих за порушення порядку перебування в Україні й транзитного проїзду через її територію;

2) ОВС – стосовно осіб, затриманих за незаконне переправлення іноземців через державний кордон України, порушення порядку оформлення для них документів на право перебування в Україні та порядку надання їм житла, транспортних засобів чи інших послуг;

3) органами охорони державного кордону:

- підрозділами штабу – стосовно іноземців, затриманих за порушення режиму державного кордону України та прикордонного режиму: алфавітні картки у двох примірниках і дактилоскопічні карти разом із фотографіями у трьох примірниках, протягом 3 діб після затримання особи;

- оперативно-розшуковими підрозділами – стосовно осіб, затриманих за незаконне переправлення іноземців через державний кордон України, порушення порядку оформлення для них документів на право перебування в Україні та порядку надання їм житла, транспортних засобів чи інших послуг: алфавітні картки у двох примірниках, протягом 3 діб після затримання особи.

Доступ до інформації оперативно-довідкового та дактилоскопічного обліку регіональних ВІТ при МВС України обмежений. Право безпосереднього звертання до оперативно-довідкових картотек мають:

- органи і підрозділи внутрішніх справ;
- органи охорони державного кордону та структурні підрозділи Держкомкордону України;
- органи і підрозділи Служби безпеки України.

Перевірка осіб за матеріалами оперативно-довідкового обліку працівниками правоохоронних органів здійснюється лише за офіційними запитами.

Запитом на перевірку особи можуть бути:

- вимога;
- дактилоскопічна карта (долучена до вимоги);
- телеграма (шифротелеграма);
- мотивовані листи-запити довільної форми.

Право підпису вимог (списків) на перевірку за оперативно-довідковим обліком надається:

- у центральних апаратах Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, Держкомкордону – начальникам головних управлінь (управлінь), самостійних відділів та їх заступникам;

- в органах і підрозділах внутрішніх справ, Служби безпеки, Держкомкордону – начальникам органів і підрозділів ГУМВС, УМВС, УМВСТ, Служби безпеки, Держкомкордону та їх заступникам [154].

Перевірка за дактилоскопічними картотеками відділами інформаційно-аналітичного забезпечення при ГУМВС, УМВС, УМВСТ здійснюється за

наявності оригіналу дактилоскопічної карти з чіткими відбитками на ній десятих пальців рук з контрольними відбитками.

Зазначені форми взаємодії дозволяють органам внутрішніх справ та Державній прикордонній службі оперативно виконувати свої завдання щодо нелегальної міграції, незаконного перетинання кордону, але, на нашу думку, наявності лише вищезазначених обліків недостатньо для ефективного забезпечення правопорядку на державному кордоні. Для підвищення ефективності взаємодії вищезазначених правоохоронних органів щодо забезпечення правопорядку та узгодженості їхніх дій вважаємо за необхідне створити інтегровану міжвідомчу автоматизовану систему обміну інформацією стосовно осіб які скоїли кримінальні та адміністративні правопорушення на території України. Основою вищезазначеної інтегрованої міжвідомчої автоматизованої системи є обліки Департаменту інформаційно-аналітичного забезпечення Міністерства внутрішніх справ України інтегровані з Єдиним реєстром досудових розслідувань та міжвідомчою автоматизованою системою обміну інформацією з питань контролю осіб, транспортних засобів та вантажів, які перетинають державний кордон «Аркан»

Створення такої системи потребує відповідного технічного обладнання для підрозділів ОВС та ДПС яке дозволить оперативно вносити інформацію до системи стосовно осіб (громадян України, іноземців, осіб без громадянства), які скоїли кримінальні чи адміністративні правопорушення на території України з метою забезпечення контролю за пересуванням цих осіб через державний кордон та попередження скоєння ними правопорушень.

Таким чином, враховуючи проведений науковий аналіз правових основ взаємодії ДПС України та ОВС, можна стверджувати, що Державний кордон України є специфічним об'єктом діяльності правоохоронних органів, який зумовлений наявністю особливого режиму як на самому державному кордоні, так і на прикордонній території, де перетинаються інтереси й об'єднуються зусилля широкого кола правоохоронних органів як України, так і інших держав, зокрема: Державної прикордонної служби України, Міністерства внутрішніх справ

України, Державної митної служби України, Державної податкової адміністрації України, Служби безпеки України, органів прокуратури, громадських організацій з охорони державного кордону, а також прикордонних органів суміжних держав.

Висновки до розділу 2

1. Досліджено організаційно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ у сучасних умовах. Проаналізовано законодавчі та нормативно-правові акти, що регулюють діяльність органів внутрішніх справ, їх організаційну структуру, завдання та функції. Правоохоронними функціями необхідно вважати функції, що здійснюються компетентними державними органами, діяльність яких спрямована на виконання завдань з охорони правопорядку шляхом застосування заходів державного примусу.

2. Визначено організаційну структуру органів внутрішніх справ, до якої запропоновано віднести:

1) Систему органів міліції, діяльність яких регламентована Законом України «Про міліцію» (кримінальна міліція, міліція громадської безпеки, транспортна міліція, міліція охорони, судова міліція, спеціальна міліція, внутрішня безпека);

2) Органи досудового розслідування, що здійснюють свою діяльність на основі норм Кримінального процесуального кодексу України;

3) Національну гвардію України, що функціонує на основі норм Закону України «Про Національну гвардію України».

3. Доведено, що організаційно-правове забезпечення діяльності Державної прикордонної служби України як суб'єкта правоохоронної діяльності здійснюється упродовж тривалого історичного періоду. Її функції та повноваження у правоохоронній діяльності значно розширено, здійснено перехід від військового формування до правоохоронного органу європейського типу, що значно посилює роль Державної прикордонної служби України у протидії міжнародному тероризму, контрабанді й незаконній міграції та має велике значення для забезпечення недоторканності державного кордону і охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, прискорення

євроінтеграційного процесу України. Визначено правоохоронні функції, що характеризують її як правоохоронний орган спеціального призначення, основними з яких є: 1) здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна, а також виявлення і припинення випадків незаконного їх переміщення; 2) ведення оперативно-розшукової діяльності в інтересах забезпечення захисту державного кордону України; 3) участь у боротьбі з організованою злочинністю та протидія незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів; 4) координація діяльності правоохоронних органів, що забезпечують правопорядок на державному кордоні, а також 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 .

4. Визначено п'ять основних форм взаємодії Державної прикордонної служби України та органів внутрішніх справ:

1) взаємодія інспекторів прикордонної служби Державної прикордонної служби України та дільничних інспекторів міліції в системі МВС України;

2) надання Державній прикордонній службі та виконання нею доручень органів внутрішніх справ щодо осіб, які перетинають державний кордон;

3) взаємодія Державної прикордонної служби України із слідчими підрозділами органів внутрішніх справ під час затримання осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, без ухвали слідчого судді або суду;

4) взаємодія органів Державної прикордонної служби та Міністерства внутрішніх справ під час виконання завдань у межах території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи;

5) ведення спільних обліків осіб, яких затримано за порушення законодавства України про державний кордон та про правовий статус іноземців.

5. Проведений аналіз правових основ взаємодії Державної прикордонної служби України та підрозділів органів внутрішніх справ дає підстави вважати, що

Державний кордон України є специфічним об'єктом діяльності правоохоронних органів, що зумовлений наявністю особливого режиму як на самому державному кордоні, так і на прикордонній території, де перетинаються інтереси й об'єднуються зусилля широкого кола правоохоронних органів як України, так і суміжних держав.

РОЗДІЛ 3

ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ТА ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

3.1. Правові засади євроінтеграції України в сучасних умовах

Зі здобуттям незалежності Україна запровадила процес демократизації країни, становлення соціально-правової держави, піднесення ідеї про громадянське суспільство. Розвиток таких внутрішніх напрямків трансформації не міг встановитися без зовнішнього курсу України на демократичні засади Європейського Союзу. Тобто з перших років незалежності Україна визначила головним зовнішньополітичним напрямом інтеграцію до європейських структур. Відтоді й до цього часу, незважаючи на складні внутрішньополітичні процеси, зміни на світовій арені, ці стратегічні цілі зовнішньої політики нашої держави залишаються незмінними. Адже вони відображають інтереси українського народу щодо історичного і культурного взаємозв'язку зі співтовариством. Звідси і впливає актуальність питання пріоритетних положень політики України щодо ЄС.

Значну увагу питанню євроінтеграції України у своїх наукових працях приділяли такі вчені: І. Яковюк, І. Тодоров, С. Соколенко, І. Смирнова, Н. Осадча, В. Мартиненко, Н. Гвазава, О. Кундеус, Є. Ковтун, О. Бровар, О. Бородій, В. Попко, І. Маїк, В. Копійка, С. Сидун, О. Гаврилець та інші.

Характерною ознакою сучасного світового розвитку країн є активізація інтеграційних процесів у світі та Європі зокрема. При цьому навіть ті країни, що не входять до складу інтеграційних об'єднань, неминуче відчують на собі їх значний вплив. Консолідація багатьох держав світу охопила майже всі континенти, зачепивши й Україну. Євроінтеграція є головним та незмінним зовнішньополітичним пріоритетом України, адже, як підкреслює С. Соколенко, Європейський Союз упродовж понад 50 років свого існування довів та продовжує доводити свою ефективність у ролі економічного та політичного інтеграційного

утворення. Яскравим прикладом цього є успішний рух країн Європи у напрямку подолання всесвітньої фінансово-економічної кризи. Нещодавно Європейський Союз подолав серйозну і затяжну інституційну кризу, завершивши процес ратифікації Лісабонської угоди та відкривши нову сторінку у своєму розвитку, зокрема як глобального актора на міжнародній арені [156, с. 25].

В. Гевко на основі географічного положення нашої держави визначає політичну спрямованість України до Європейського Союзу. Дослідниця зазначає, що Україна знаходиться на європейському перехресті, у складній системі міжнародних координат, будучи одночасно частиною Центральної, Східної та Південно-Східної Європи. На сьогодні Україна – одна з найбільших європейських держав, розташована на головних транспортних коридорах, що сполучають північ-південь та захід-схід Євразії, басейни Балтійського та Чорного морів, великі та перспективні нафтові й газові родовища у Середній Азії, Сибіру і на Кавказі зі споживачами у Європі. На Півдні Україна має широкий вихід до незамерзаючої акваторії Чорного моря з виходом у Середземномор'я та на Близький Схід. Тому як цивілізована європейська держава, що стала на позиції демократії та ринкової економіки, Україна не може існувати ізольовано від світових і європейських інтеграційних процесів [157, с. 79].

І. Тодоров, маючи інші міркування з цього приводу, зазначає, що інтеграція України до європейських та трансатлантичних структур все більш впевнено, особливо з кінця 90-х років ХХ ст., синтезувалася як суспільно-політична ідея. Ідея європейського покликання, за прикладом країн Центрально-Східної Європи, принципово відрізняється від доволі аморфної ідеї «європейського вибору», «європейської України», України як «невід'ємної», «споконвічної» частини Європи. Не зважаючи на те, що на практиці всі ці терміни вживаються як синоніми, саме європейське покликання є найбільш доречним. Це покликання України варте того, щоб розглядатися як новітня українська національна ідея. Національна ідея складається з чітко сформульованої мети, до якої прагне національна воля [158, с. 25]. Ми схилиємося до думки І. Тодорова, адже національна ідея походить своїм корінням від визначення місця нації у

глобальному просторі та часі. Також, на наш погляд, євроінтеграцію України необхідно обґрунтувати як безпосередньо історичний процес, що складався поступово на арені міжнародних відносин та взаємодій і визначений політичним, геологічним, соціальним положенням України.

Початок розвитку відносин між Україною та Європейським Союзом був встановлений у грудні 1991 року, коли Міністр закордонних справ Нідерландів як головуючої держави в ЄС у своєму листі від імені Євросоюзу офіційно визнав незалежність України. Подальший розвиток відносин відбувся на тлі самовизначення України адже, здобувши незалежність, вона виявила бажання стати правонаступницею СРСР та прагнення приєднання до всіх міжнародних зобов'язань СРСР щодо контролю за нерозповсюдженням ядерної зброї.

23 травня 1992 р. Україна, Казахстан і Білорусь підписали Лісабонський протокол, за умовами якого країни мали елімінувати ядерну зброю. 14 січня 1994 року Україна приєдналася до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї. У листопаді 1994 р. ЄС ухвалив Спільну стратегію щодо України, а в грудні 1996 р. – План дій, що передбачали підтримку незалежності, територіальної цілісності, демократичним, політичним та економічним перетворенням в Україні та її інтеграції до світової економіки.

22 вересня 1995 р. прийнято Закон України про приєднання до Європейської конвенції про нагляд за умовно засудженими або умовно звільненими правопорушниками. Датою набуття Конвенцією чинності для України є 29 грудня того ж року. 1 січня наступного року набула чинності Європейська конвенція про передачу засуджених осіб, Закон України про приєднання до якої було прийнято 22 вересня 1995 р. Закон України про приєднання до Європейської конвенції про передачу провадження у кримінальних справах було прийнято 22 вересня 1995 р., а 29 грудня того ж року Конвенція набула чинності для нашої держави [159].

Упродовж 1994–1995 рр. мали місце інтенсивні взаємини посадових осіб Ради Європи та представників України. Відбувалася юридична експертиза низки

проектів нормативно-правових актів України й основних положень Конституції України [160].

19 жовтня 1995 р. Комітетом Міністрів Ради Європи на підставі винесеного Парламентською асамблеєю Ради Європи висновку одностайно було ухвалено резолюцію про запрошення України стати членом Ради Європи та приєднатися до її Статуту. 31 жовтня Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про приєднання України до Статуту Ради Європи» [161].

9 листопада 1995 року відбулася урочиста церемонія вступу України до Ради Європи. Цього самого дня була підписана Спільна програма Комісії Європейських співтовариств та Ради Європи щодо реформування правової системи, місцевого самоврядування, удосконалення системи правозастосування в Україні. Набувши членства в Раді Європи, Україна взяла на себе низку зобов'язань у сфері реформування чинного законодавства на основі норм та стандартів Ради Європи, зокрема, прийняти відповідні закони та приєднатися до ряду конвенцій [162].

Згідно з Висновком ПАРЄ № 190 (1995) Україна мала виконати такі зобов'язання упродовж одного року:

- прийняти нову Конституцію;
- рамковий документ про правову політику України у сфері захисту прав людини;
- рамковий документ про правову та судову реформи;
- нові Кримінальний та Кримінально-процесуальний кодекси;
- нові Цивільний та Цивільний процесуальний кодекси;
- нові закони про вибори та про політичні партії.

Крім того, відповідно до цього висновку Україна взяла на себе зобов'язання:

- змінити роль та функції Генеральної прокуратури, перетворити цей інститут в орган, що відповідає стандартам Ради Європи;
- передати Міністерству юстиції управління пенітенціарною системою;
- забезпечити незалежність судової влади відповідно до стандартів Європи, залучити професійну асоціацію суддів до процедури їх призначення;

- заснувати професійну асоціацію адвокатів;
- забезпечити мирне вирішення існуючих конфліктів між православними церквами, незалежність церкви у її відносинах із державою, запровадити нову недискримінаційну систему реєстрації церков та правову систему повернення церковної власності.

Підписати та ратифікувати:

- 1) Європейську рамкову конвенцію про захист національних меншин та Додатковий протокол до неї;
- 2) Європейську конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод та протоколи № 1, 2, 4, 7 та 11 до неї, а також визнати обов'язковість юрисдикції Європейського суду з прав людини;
- 3) упродовж трьох років – Протокол № 6 до Європейської конвенції з прав людини, який передбачає скасування смертної кари;
- 4) Європейську конвенцію про запобігання тортурам;
- 5) Європейські конвенції про видачу правопорушників, про взаємну допомогу у кримінальних справах, про передачу засуджених осіб, про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом;
- 6) Європейську хартію місцевого самоврядування;
- 7) Хартію регіональних мов та мов національних меншин;
- 8) Генеральну угоду про привілеї та імунітети і Додатковий протокол до неї [163].

Саме Висновок №190 ПАРЄ надав поштовху механізму реформування системи правоохоронних органів України.

У вересні 1997 року в Києві відбувся перший саміт Україна – ЄС, на якому було підтверджено європейський вибір України.

Саме на цьому тлі розвивалися відносини між Євросоюзом і Україною в період підписання та ратифікації нової Угоди про партнерство та співробітництво в 1991-1998 рр., а також більш ґрунтовно встановлювалася стратегія євроінтеграції нашої держави. Як підкреслює Л. Ярова, стратегія інтеграції України в Європейський Союз – це комплексна соціально - економічна,

політична, правова проблема. Її реалізація об'єктивно вимагатиме розширення соціальної й політичної бази підтримки євроінтеграційного курсу. Звідси необхідність створення недержавних інститутів сприяння євроінтеграційному розвитку на рівні об'єднання підприємців, профспілок, громадських організацій, творчих колективів. Необхідно використати механізми активного залучення регіонів України до формування й реалізації політики інтеграції у структури ЄС [164, с.199].

11 червня 1998 р. указом Президента України була затверджена Стратегія інтеграції України до ЄС. Вона передбачала приведення чинного законодавства до європейських стандартів, входження держави до європейського політичного (в тому числі у сфері зовнішньої політики і політики безпеки), інформаційного, економічного і правового простору. Отримання на цій основі статусу асоційованого члена ЄС є головним зовнішньополітичним пріоритетом України у середньостроковому вимірі і повинно співвідноситися в часі з набуттям повноправного членства в ЄС державами - кандидатами, що мають спільний кордон з Україною [165].

Основними напрямками інтеграційного процесу згідно з положеннями Стратегії стали:

1. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС, забезпечення прав людини, що полягає у зближенні із сучасною європейською системою права, що забезпечить розвиток політичної, підприємницької, соціальної, культурної активності громадян України, економічний розвиток держави у рамках ЄС і сприятиме поступовому зростанню добробуту громадян, приведенню його до рівня, що склався у державах - членах ЄС.

2. Економічна інтеграція та розвиток торговельних відносин між Україною і ЄС, глобалізація світового господарства, уніфікація національних економік на засадах ГАТТ, економічні тенденції в державах - членах ЄС щодо консолідованого єдиною грошовою одиницею Європейського Союзу, потенційна взаємовигідність вільної торгівлі є важливими факторами економічної інтеграції та розвитку торгівлі між Україною і ЄС.

3. Інтеграція України до ЄС у контексті загальноєвропейської безпеки, яка ґрунтується на тому, що розвиток і зміцнення ЄС поглиблюють загальноєвропейську безпеку в усіх її вимірах.

4. Політична консолідація та зміцнення демократії, що передбачали неухильне поглиблення політичного діалогу і поліпшення загальної атмосфери відносин між Україною та ЄС (саміти, міністерські консультації, зустрічі на експертному рівні), а також адаптацію соціальної політики до стандартів ЄС.

5. Культурно-освітня і науково-технічна інтеграція. Поряд із згаданими напрямками європейської інтеграції культурно-освітній та науково-технічний займають особливе місце, зумовлене потенційною можливістю досягти вагомих успіхів у інтеграційному процесі саме за цими напрямками. Вони охоплюють галузі середньої і вищої освіти, перепідготовку кадрів, науку, культуру, мистецтво, технічну і технологічну сфери.

6. Регіональна інтеграція України. Практичне здійснення інтеграційного процесу можливе лише за умови доповнення загальноєвропейського виміру співпраці регіональною інтеграцією та поглибленням галузевого співробітництва України та ЄС.

7. Галузева співпраця – координація і взаємодія між Україною та ЄС у конкретних галузях і сферах господарської діяльності.

8.Співробітництво у галузі охорони довкілля [165].

Отже, 1998 рік можна вважати роком глибокої співпраці між Україною та Європейським Союзом.

Як зазначає Бредіхін А. В., відповіддю з боку ЄС стала Спільна стратегія Європейського Союзу щодо України, де були викладені наміри, спрямовані на більш поглиблену співпрацю між ЄС та Україною, що була затверджена 11 грудня 1999 року під час саміту Європейської Ради у Гельсінкі. У Стратегії Співтовариства мали намір робити внесок у розвиток стабільної, відкритої, плюралістичної та правової демократії в Україні та укріплення стабільно функціонуючої ринкової економіки; співпрацювати з Україною у напрямку збереження стабільності та безпеки в Європі й усьому світі, знаходячи ефективні

відповіді на спільні проблеми; розширювати економічне, політичне та культурне співробітництво з Україною, а також співпрацю у галузі юстиції та внутрішніх справ. Згадки про конкретні терміни можливого зближення України з ЄС у цьому документі не містилося. Ми бачимо, що ЄС не робив чітких заяв, а обмежувався лише загальними формулюваннями у галузі співпраці [166, с. 8].

14 вересня 2000 р. Указом Президента України № 1072/2000 була затверджена конкретна Програма інтеграції України до Європейського Союзу, яка мала стати головним інструментом загальної стратегії на шляху наближення України до ЄС за всіма видами співробітництва – політичним, соціальним, фінансовим, економічним, торговельним, науковим, освітнім, культурним тощо. Інші програми та плани політичного, соціально-економічного спрямування, що розробляються або підлягають розробленню органами виконавчої влади, повинні ґрунтуватися на цілях цієї Програми [167].

Європейський Парламент 15 березня 2001 р. ухвалив Резолюцію стосовно Спільної стратегії Європейського Союзу щодо України, в якій було визнано право України стати членом ЄС. Принципове значення для подальшої співпраці мало запрошення України за підсумками саміту ЄС у Гетеборзі до участі у Європейській конференції. 11 грудня 2001 р. у Верховній Раді відбулися парламентські слухання з питань реалізації державної політики інтеграції до ЄС, які вперше продемонстрували консолідацію зусиль Верховної Ради та уряду України навколо курсу на європейську інтеграцію [158, с. 37].

Загалом у 2001 – 2002 роках були створені умови для змін на краще в управлінні й координації політики європейської інтеграції. Введено Інститут уповноваженого України з питань європейської інтеграції. Утворено Урядовий комітет з питань економічної політики та європейської інтеграції. Міністерство економіки трансформовано в Міністерство економіки і з питань європейської інтеграції [166, с.9].

Як зазначає Кундеус О. М., 10 березня 2004 року рішенням країн-членів ЄС було тимчасово призупинено всі переговори з країнами-партнерами, в тому числі і з Україною, через відсутність консенсусу всередині Євросоюзу щодо стратегії

Європейської політики сусідства, ідея якої виникла на саміті ЄС в Салоніках у червні 2003 року в рамках Висновків Ради ЄС щодо «Ширшої Європи». І, нарешті, 21 лютого 2005 р. відбулося спеціальне засідання Ради співробітництва Україна – ЄС. Форум увінчався підписанням Плану дій між Україною та ЄС у рамках Європейської політики сусідства. Цей документ розрахований на 3 роки і передбачає розширення співпраці, проте не відкриває Україні перспективи членства у Євросоюзі. Потрібно відмітити, що підписанню цього Плану дій передували президентські вибори в Україні. Вони завершилися так званою «помаранчевою революцією», під час якої ЄС активно співпрацював з Україною, всіляко підтримував волевиявлення українського народу і допоміг забезпечити мирне вирішення політичної кризи. У результаті цих подій Президентом України став Віктор Ющенко, який проголосив чіткий курс на європеїзацію України, що відкривало перед нашою державою реальні європейські перспективи [168, с. 213].

Отже, на нашу думку, 2005 рік став продуктивним роком співпраці України з ЄС, адже Україною була встановлена чітка мета – європеїзація держави, а головне встановлено сусідство України і ЄС.

У березні 2007 року було розпочато переговори щодо укладання нової угоди на заміну Угоди про партнерство та співробітництво. Після вступу України до Світової організації торгівлі у травні 2008 року в новій угоді були закладені перспективи створення поглибленої і всеохоплюючої зони вільної торгівлі між Україною та ЄС [158, с. 213].

Щорічний саміт Україна – ЄС, що відбувся 9 вересня 2008 року, був важливим приводом для України та Євросоюзу дати оцінку їх поглибленим відносинам та подивитися в майбутнє. Під час зустрічі у Парижі лідери обох сторін визнали, що Україна як європейська держава поділяє з країнами ЄС спільні історію та цінності. Європейський Союз визнав європейські прагнення України та привітав її європейський вибір. Щодо укладання нової Угоди про асоціацію – лідери відзначили прогрес у переговорах та заявили, що нова Угода оновить спільні інституційні рамки співпраці України та ЄС, сприятиме поглибленню

стосунків у всіх сферах та посилить політичну асоціацію й економічну інтеграцію шляхом спільних прав і зобов'язань.

22 листопада 2010 року в Брюсселі відбувся 14-й саміт Україна – ЄС, ключовим результатом якого стало представлення Європейським Союзом Плану дій щодо запровадження безвізового режиму. Також у ході саміту Україна та Європейський Союз досягли домовленості щодо прискорення переговорного процесу стосовно укладання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. 25 лютого 2013 року в Брюсселі за участі Президента України, голови Європейської ради Германа Ван Ромпея та голови Єврокомісії Жозе Мануеля Баррозу відбувся черговий саміт Україна – ЄС. За підсумками переговорів сторони прийняли спільну заяву, що складалася з 16 актуальних питань українсько-європейських відносин. У підсумковій заяві говорилося, що лідери мають намір підписати угоду про асоціацію Україна – ЄС [169, с. 198].

Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.11 № 2411 визначає інтеграцію України у європейський політичний, економічний та правовий простір як один із пріоритетів зовнішньої політики держави поряд із гарантуванням конституційних прав і свобод людини, захистом державного суверенітету, територіальною цілісністю тощо. Україна досить тривалий час підкреслювала визначальну роль угоди про асоціацію [170].

У посланні Президента України до Парламенту (2002 р.) було окреслено триступеневий алгоритм вступу до ЄС: 2003-2004 рр. – проведення переговорного процесу та підписання угоди про асоціацію; 2004-2007 рр. – виконання процедур, необхідних для набуття чинності угоди про асоціацію; 2007–2011 – повне виконання угоди про асоціацію та Копенгагенських критеріїв та, як наслідок, створення реальних передумов для вступу України до ЄС.

Відповідно до проекту Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом цілями Асоціації є: сприяння поступовому зближенню сторін, поглиблення участі України в політиці, програмах та агенціях ЄС, запровадження умов для посилення економічних та торговельних відносин, які вестимуть до поступової інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС, у тому числі – завдяки

створенню поглибленої і всеохоплюючої зони вільної торгівлі, поглиблення співробітництва у сфері безпеки з метою забезпечення верховенства права та поваги до прав людини і основоположних свобод тощо.

Згідно зі ст. 114 проекту Угоди її сторони визнають важливість адаптації чинного законодавства України до права Європейського Союзу. Україна повинна забезпечити, щоб існуючі закони та майбутнє законодавство поступово досягли сумісності із законодавством ЄС [171].

Узагальнюючи цю статтю Проекту Угоди, варто підкреслити, що після підписання угоди відбуватиметься імплементація Україною законодавства ЄС, тобто в умовах здійснення Україною міжнародних зобов'язань, у межах яких Європейський Союз зберігає право приймати нове законодавство або вносити зміни до чинного законодавства у відповідних секторах, що потребують нормативного наближення.

Прийняття нового Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК) стало фундаментальним кроком України на шляху до євроінтеграції, адже Україна виконала свої зобов'язання як члена Ради Європи в частині прийняття радикально оновленого кодексу.

12 березня 2013 р. відбулася конференція з нагоди відкриття проекту Ради Європи «Підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні», під час якої був презентований робочий план проекту на 2013 рік, що передбачає реалізацію низки заходів у системі кримінальної юстиції, спрямованих на сприяння реалізації нового Кримінального процесуального кодексу, у тому числі розвитку системи безоплатної правової допомоги.

КПК заклав засади для подальшого зміцнення верховенства права. У його основу покладено:

- 1) встановлення порядку кримінального провадження на засадах пріоритетності захисту прав і свобод людини;
- 2) забезпечення реалізації принципів змагальності та рівності сторін обвинувачення та захисту у кримінальному процесі;

3) удосконалення й оптимізацію процедур кримінального провадження та підвищення оперативності й ефективності кримінального судочинства.

КПК удосконалив процедури судового розслідування, судового контролю, обрання та застосування запобіжних заходів, оскарження судових рішень, суттєво підвищено рівень захисту прав потерпілого, якому надано обсяг процесуальних прав, що дає змогу більш ефективно відстоювати порушені права. Обмежено розмір застави. Впроваджено більш жорстокий контроль над слідчими через слідчого суддю. Спрощено процедуру визнання особи потерпілою від злочину. Розширено можливості кримінального провадження у формі приватного обвинувачення (таке провадження може бути розпочате лише на підставі заяви потерпілого і підлягає закриттю у випадку відмови потерпілого від обвинувачення) [172].

Згідно із Законом України «Про безоплатну правову допомогу» з 1 січня 2013 р. поетапно запроваджується надання адвокатами безоплатної вторинної правової допомоги через центри з надання такої правової допомоги. Мін'юстом утворено 27 центрів із надання безоплатної правової допомоги в регіонах України. Пройшли курс відбору 2589 адвокатів, які залучаються до надання безоплатної вторинної правової допомоги та були внесені до відповідного Реєстру адвокатів. Також було удосконалено допуск до професії адвоката, визначено види гарантій адвокатської діяльності, систему органів адвокатського самоврядування, передбачено ведення Єдиного реєстру адвокатів України, визначено прозорі процедури дисциплінарної відповідальності адвокатів, урегульовано питання участі адвокатів іноземних держав у адвокатській діяльності в Україні [172].

Знаходячись у самому серці Європи, маючи вдале географічне розташування та багаті природні ресурси, Україна є своєрідною золотою серединою між Росією та західним світом. І. Смирнова зазначає, що саме політика Росії є противагою євроінтеграційним прагненням України. Згідно з новою концепцією зовнішньої політики РФ, прийнятою 12 лютого 2013 року, Україна є головним партнером СНД для Росії. Згідно з цією концепцією Росія буде всіляко сприяти інтеграційним процесам на пострадянському просторі із залученням

України. Щоб завадити подальшій європейській інтеграції України та створенню зони вільної торгівлі між Україною та ЄС, Росія активно агітує Україну вступити до Митного союзу. Переговори щодо вироблення взаємоприйняттого механізму взаємодії України з Митним союзом відбулися між лідерами України та Росії 18 грудня 2012 р. у Москві [173, с. 242].

Російська Федерація висловила принципово негативну позицію щодо співпраці України з Євросоюзом, в результаті чого піднялися ціни на імпорт газу та нафтопродуктів, знизився відсоток експорту товарів. Україні буде важко втримати тиск Росії, адже, зазнавши економічної кризи, почався спад промислового виробництва. Влада України висловлює думку щодо паритетної співпраці і з Євросоюзом, і з Митним союзом.

Можна виділити і деякі плюси для України від вступу до Митного союзу. Згідно з результатами дослідження Центру інтеграційних досліджень Євразійського банку розвитку, Інституту народногосподарського прогнозування РАН, Інституту економіки та прогнозування НАН інтеграційний ефект для України від вступу до МС дасть у перспективі зростання ВВП на 6 % (для Білорусі – на 14 %, для Казахстану – на 3,5 %, для Росії – на 2 %). Це може бути забезпечено, в тому числі, завдяки нарощуванню високотехнологічного виробництва (зростання частки машинобудування у ВВП із 6 до 9 %). Найвідчутнішим короткостроковим ефектом від вступу до Митного союзу для України буде зниження ціни на газ на \$ 100-200 за 1000 кубометрів, що з точки зору валютних резервів означатиме економію близько \$ 4 млрд за рік на сплату вартості газу. Однак цього буде явно недостатньо, щоб закрити розрив у зовнішньому фінансуванні. А кредитів для рефінансування боргу МВФ росіяни, як відомо, не пропонують [174].

На думку Мартиненко В. М. та Гвазави Н. Г., пріоритетність вступу до ЄС полягає в більш активному долученні нашої держави до європейських демократичних цінностей, поширенні на неї зони загальноєвропейської стабільності та безпеки, уникненні нових ліній поділу на континенті. Членство в ЄС дозволить більш ефективно використовувати переваги міжнародної

спеціалізації та кооперації, що стане важливою передумовою прискорення економічного розвитку та модернізації країни. Політичні переваги інтеграції України в ЄС пов'язані зі створенням надійних механізмів політичної стабільності, демократії та безпеки. Зближення з ЄС є гарантією, а виконання його вимог – інструментом розбудови демократичних інституцій в Україні. Крім того, членство в ЄС відкриє шлях до колективних структур спільної безпеки Євросоюзу, забезпечить ефективнішу координацію дій з європейськими державами у сфері контролю за експортом і нерозповсюдження зброї масового знищення, дозволить активізувати співробітництво у боротьбі з організованою злочинністю, контрабандою, нелегальною міграцією, наркобізнесом тощо [175].

Автори зазначають, що в економічній сфері переваги інтеграції у структури Євросоюзу впливають із функціонування в ЄС сталої та економічно ефективної моделі організації суспільства і наявності колективних механізмів підтримання макроекономічної стабільності. Інтеграція в ЄС сприятиме зростанню продуктивності економіки й темпів технологічної модернізації під впливом конкуренції на єдиному європейському ринку та забезпеченню вільного доступу до новітніх технологій, капіталу, інформації; підвищенню кваліфікації робочої сили за умов її вільного руху в межах єдиного ринку; створенню більш сприятливого інвестиційного середовища; істотному зростанню обсягів торгівлі на ринку ЄС; створенню передумов для прискореного зростання взаємообміну в галузях із підвищеним рівнем науко- і техноємності; підвищенню якості регулятивних інститутів у бюджетній, банківській, фінансовій сферах та корпоративному управлінні. Інтеграція також надасть можливість використовувати фонди регіонального розвитку ЄС для прискорення виходу на рівень економічного розвитку, що властивий більш розвиненим країнам Євросоюзу [175].

Михайлов М. М. та Бузова Я. Ю. зазначають, що недоліками інтеграції України до ЄС у короткотерміновій перспективі можуть бути: перехід нових держав-членів до єдиного митного тарифу ЄС та збільшення рівня тарифного захисту щодо низки товарів українського експорту; позбавлення нових держав -

членів ЄС можливості самостійно регулювати свій торговельний режим щодо України; можлива втрата українськими експортерами традиційних ринків збуту в нових країнах-членах ЄС унаслідок розширення сфери застосування антидемпінгових заходів щодо України; скорочення обсягів традиційного українського експорту до ЄС унаслідок часткової переорієнтації товаропотоків між нинішніми та новими членами ЄС [176, с. 184].

Н. Осадча за допомогою SWOT-аналізу показала порівняння позитивних і негативних рис вступу України до ЄС [177, с.74].

Сила S (strong)	Слабкість W (weakness)
<p>1. Політичні вигоди: — європейська колективна безпека.</p> <p>2. Економічні вигоди: — макроекономічна стабільність; — додаткові інвестиції в українську економіку; — надання субсидій деградуючому сільському господарству; — отримання позитивного сальдо торговельного балансу; — спільні митні тарифи; — кількісні обмеження імпорту; — антидемпінгова політика; — протекціонізм і контроль експорту.</p> <p>3. Соціальні вигоди: — ефективний захист прав людини в інституціях ЄС — відкриття кордонів для вільного пересування населення — забезпечення високого рівня життя населення.</p>	<p>1 Політичні недоліки: — часткова втрата суверенітету; — невизначеність стратегії розвитку ЄС; — погіршення відносин із країнами СНД.</p> <p>2 Економічні недоліки: — втрата конкурентоспроможності певних галузей; — складність переходу на європейський рівень цін; — квотування певних видів товарів.</p> <p>3 Соціальні недоліки: — ускладнення візового режиму зі східними сусідами</p>
Можливості O (opportunities)	Загрози T (threats)
<p>1 Політичні перспективи: — встановлення стабільної політичної системи; — срийняття України як важливого суб'єкта політичних відносин.</p> <p>2 Економічні перспективи: — забезпечення розвитку малого та середнього бізнесу; — упровадження стандартів ЄС у</p>	<p>1 Політичні загрози: — небезпека втягнення України в конфлікт цивілізацій між Заходом і мусульманським світом.</p> <p>2 Економічні загрози: — можливе переміщення до України шкідливих виробництв; — використання України як сировинного придатка;</p>

виробництві. 3 Соціальні перспективи: — формування середнього класу; — реформування освіти, охорони здоров'я, соціального захисту	— використання українців як дешевої робочої сили. 3 Соціальні загрози: — поглиблення демографічного спаду; — незаконна міграція та вплив кадрів
---	---

Враховуючи наведені дані, можна стверджувати, що Україна, беззаперечно, має певні ризики при вступі до Євросоюзу, проте переваги входження до співтовариства переважають над негативними чинниками, крім того, міжнародні договори з ЄС мають бути покликані усунути всі негативні риси співпраці.

Важливо також приділити увагу суспільній думці щодо питання інтеграції України. Фонд «Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва» та соціологічна служба Центру Разумкова з 17 по 22 травня 2013 року провели дослідження. Опитано 2010 респондентів віком від 18 років в усіх регіонах України. Теоретична похибка вибірки – 2,3 %.

Вступ до ЄС має бути основним інтеграційним напрямом України – так вважають 42 % населення. За вступ до Митного союзу виступають 31 %, ще 13,5 % вважають, що Україні не варто приєднуватися ні до ЄС, ні до МС.

У ставленні до бажаного інтеграційного напрямку України наявні значні вікові відмінності. Серед молоді (18–29 років) вочевидь переважає орієнтація на вступ до ЄС – 54 %, і найменше прихильників вступу до Митного союзу – 19 %. У той самий час серед громадян віком 60 років і старше переважає підтримка вступу до Митного союзу з Росією, Білоруссю і Казахстаном (45 %) та найменше тих, хто підтримує вступ до ЄС (30 %).

Існують суттєві регіональні відмінності у підтримці певного інтеграційного напрямку. Так, вступ до ЄС найбільше підтримують на Заході (72 % населення регіону) та в Центрі України (49 %). На Сході та Півдні України традиційно переважають прихильники вступу до Митного союзу (50 % та 39,5 % відповідно). Найбільше невизначених із відповіддю – на Сході України – 15,5 %.

Європейцями себе вважають лише 34 % українських громадян, натомість 55 % себе європейцями не вважають. Втім, якщо порівняти з опитуванням 2008 року,

є позитивна динаміка: кількість українців, що вважають себе європейцями, зросла на 9 %, а тих, хто не вважає, навпаки, зменшилася на 15 % (із 70 % до 55 %).

Найбільше тих, хто вважає себе європейцями, – серед молоді віком від 18 до 29 років – 43 %, а тих, хто не вважає себе європейцями, найбільше серед найстаршого покоління – 62%. У регіональному розрізі основна частина тих, хто вважає себе європейцями, – представники Західного регіону (50 %), а тих, хто не вважає себе європейцями, найбільше на Сході України (62 %) [178].

Для того щоб відчувати себе європейцем, абсолютній більшості громадян необхідний певний рівень матеріального добробуту (59 %). Інші чинники пов'язані з дотриманням демократичних цінностей і стандартів – 40,5 % вважають необхідним відчуття захищеності законом, 32 % – повагу цінностей демократії та прав людини. Для 24,5 % українців, аби відчувати себе європейцями, необхідно мати можливість без віз виїжджати до європейських країн.

Певний рівень матеріального добробуту як необхідний чинник для відчуття себе європейцем у всіх вікових групах та регіонах згадується найчастіше. Повагу до цінностей демократії та прав людини частіше називають громадяни віком від 30 до 49 років. У регіональному розрізі повагу до цінностей демократії як необхідний чинник для відчуття себе європейцями респонденти Заходу України називають частіше порівняно з іншими регіонами.

Лише 21 % населення України хоч колись бували у країнах Заходу (ЄС, США, Канаді тощо). Найбільше тих, хто бував у країнах Заходу – у Західному регіоні України (33 %), найменше – серед жителів Сходу України (13 %). Втім і в Росії та інших колишніх радянських республіках (окрім Балтії) після розпаду СРСР побували лише 40 % українців [178].

Аналізуючи пріоритетні положення політики України щодо вступу в Євросоюз, необхідно дослідити й досвід інтеграції зарубіжних країн, що має стати прикладом для нашої держави.

Як зазначає Бородій О. В., Польща, щоб досягти членства в ЄС від початку розвитку відносин із Євросоюзом визначила основні пріоритети і наполягала на їх розгляді ЄС. Це насамперед:

- укласти митний союз, який передбачав би відміну митних та імпорتنих квот на всі товари країн-учасниць;
- створити ефективну ринкову економіку на аспектах, що передбачають взаємний інтерес у конкретних галузях;
- досягти вільного руху капіталу та робочої сили в межах ЄС;
- добитися створення єдиного валютного союзу;
- увійти в єдину оборонно - безпекову систему [179, с. 312].

Європейська інтеграція для країн Балтії стала головним фактором, який значною мірою вплинув на розвиток цих країн. Як зазначає Є. Ковтун, шлях до Євросоюзу став основним каталізатором проведення реформ та економічного зростання. Хоча на момент вступу до ЄС, економічні показники Латвії, Литви й Естонії були одними з найнижчих серед країн-членів, економіка прибалтійських республік характеризувалася високими темпами зростання та вони набагато випередили всі колишні радянські республіки [180, с. 512].

Враховуючи вищезазначене, можна стверджувати, що Україна має спиратися на досвід країн Центральної Європи і Балтії. При цьому чітко дотримуватися курсу на євроінтеграцію, підтримуючи це розв'язанням соціально-економічних проблем згідно з розробленими програмами свого розвитку та швидким виконанням зобов'язань, які склалися відносно до європейського співтовариства.

До того ж, як зазначає В. Огризко, курс на євроатлантичну інтеграцію чітко визначений національним законодавством України, в тому числі Законом України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. Закон передбачає забезпечення повноправної участі України в загальноєвропейській та регіональних системах колективної безпеки, набуття членства в Європейському Союзі та НАТО при збереженні та розвитку добросусідських відносин з Російською Федерацією, країнами-сусідами та іншими державами світу [181, с. 15].

В. Вагапов підкреслює, що сьогодні більшість українського народу підтримує вступ до Європейського Союзу і саме спонукає до вибору

європейського варіанта колективної безпеки. Адже членство в ЄС означає приєднання не лише до економічного, а й до політичного союзу, який демонструє готовність у подальшому вирішувати питання безпеки, принаймні в європейському масштабі. Можна впевнено стверджувати, що внесок України в стабільність і безпеку Європи буде ефективнішим, якщо нашу державу буде прийнято саме до Європейського Союзу, адже наближення кордону ЄС до Росії на Півдні наш сусід не вважатиме загрозою її національній безпеці, як у разі вступу України до НАТО [182, с. 44].

Отже, Україна встановила курс зовнішньої політики на євроінтеграцію, але просування зазначеним шляхом відбувається дуже повільно. Каталізатором для цього процесу повинні бути чітко встановлені пріоритети як внутрішньої, так і зовнішньої політики, що спиралися б на виконання поставлених ЄС завдань: реформування економічної, соціальної, правової сфер. Для цього варто на законодавчому рівні оптимізувати вже встановлені стратегії реформування вищеназваних сфер, які б чітко відповідали стандартам ЄС, а не були лише фіктивно до них прирівняними.

Можна також стверджувати, що Угода про асоціацію між Україною та ЄС, питання щодо підписання якої є досить актуальним на даний час, є суто зобов'язувальним документом для України, що визначатиме рамки політичної асоціації та економічної інтеграції між двома сторонами. Україна повинна буде виконувати всі зобов'язання перед Європейським Союзом у сфері адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу.

3.2. Роль взаємодії органів внутрішніх справ та Державної прикордонної служби України у процесі інтеграції до системи європейської безпеки

Національна (внутрішня) безпека України у контексті загальноєвропейської безпеки ґрунтується на тому, що розвиток і зміцнення Європейського Союзу поглиблює загальноєвропейську безпеку в усіх її аспектах, що реформування правоохоронної системи спрямоване на досягнення загальносистемної мети – колективної безпеки. Проблеми правоохоронної діяльності виступають об'єктом

детального розгляду політиків і науковців, державних і громадських організацій, які роблять свій внесок у загальну справу розбудови України як правової, демократичної, соціальної держави. Стратегія і тактика боротьби з організованою злочинністю в Україні є органічною частиною широкого суспільно-політичного, цілеспрямованого плану, зорієнтованого на стимулювання демократичної активності кожного окремого громадянина, зміну суспільних умов, за яких виникає або поширюється злочинність [121, с. 120, 121].

Удосконаленню прикордонного законодавства України та створенню правових засад для реформування Прикордонних військ у Державну прикордонну службу передувала кропітка робота кращих фахівців усіх структурних підрозділів Держкомкордону. Структурні перетворення були зумовлені насамперед стратегією євроінтеграційних намірів України та необхідністю адаптації чинного законодавства держави до законодавства Європейського Союзу відповідно до угод прикордонного співробітництва. Не менш важливим чинником стало наближення до кордонів України кордонів Європейського Союзу і, як наслідок, нагальна потреба в адаптації форм і методів їх охорони до європейських стандартів. Також необхідність змін диктувалася проведенням адміністративної реформи та істотним зростанням рівня загроз, пов'язані з незаконною міграцією, тероризмом, транскордонною злочинністю на державному рубежі, особливо її організованими формами.

Важливим моментом, безумовно, є також те, що закони підіймають на якісно новий рівень стан захищеності прав громадян на кордоні. Зокрема, практична реалізація їх положень створить правові засади для вирішення такого нагального питання, як запровадження малого прикордонного руху, тобто перетинання державного рубежу у спрощеному порядку громадянами, які мешкають у прикордонних районах. Усе це, врешті-решт, покликане наблизити систему охорони українського кордону до європейських стандартів [114, с. 191].

В Україні на сучасному етапі реформуються всі сторони життєдіяльності суспільства та держави. У зв'язку з цим особливої актуальності набуває вивчення та запозичення позитивного досвіду у сфері організаційної побудови і

функціонування систем охорони режиму державного кордону зарубіжних країн, а також визначення шляхів використання такого досвіду для реформування та розвитку системи охорони режиму державного кордону України з урахуванням національних особливостей нашої держави. Особливого значення це набуває у світлі зовнішньополітичних орієнтирів України і, передусім, прагнення приєднатися до Європейського Союзу [183, с. 27].

Окремі питання, пов'язані з міжнародним досвідом охорони режиму державного кордону, висвітлені в дослідженнях багатьох учених, серед яких О. Вонсович, А. Губанов, Л. Зайцев, І. Бондаренко, Ю. Битяк, Ю. Ведерников, С. Гончарук, Г. Забарний, С. Ківалов, Т. Цимбалістий, В. Шкарупа та інші, однак деякі аспекти досліджуваної проблематики не можна вважати вирішеними.

На нашу думку, питання прикордонного співробітництва в умовах євроінтеграційної прогресивної державної політики України потребують більш глибокого наукового вивчення. Забезпечення належного співробітництва з країнами ЄС у сфері охорони державного кордону є значним внеском на шляху інтеграції до системи європейської безпеки.

З метою вивчення європейського досвіду та визначення шляхів його використання для формування національної системи охорони державного кордону європейського типу вважаємо за необхідне провести аналіз щодо формування єдиної державної політики у сфері прикордонної безпеки країнами ЄС.

Як зазначає В. К. Плешко, щороку у країнах Західної Європи припиняється більше ніж 250 терактів. Щороку збільшується кількість осіб, яких затримують спецслужби цих країн за причетність до терористичної діяльності. За даними Європейського моніторингового центру розповсюдженню наркотиків та наркозалежності, щороку зростає кількість наркотиків, що потрапляють до країн ЄС, та кількість осіб, які їх споживають. Причому географія країн-постачальниць охоплює майже всі континенти. Саме тому дуже актуальними питаннями для європейської спільноти є протидія терористичним проявам, транскордонній організованій злочинності, торгівлі людьми та наркотрафіку на кордонах. Тому,

починаючи з 50-х років минулого сторіччя, одним зі стратегічних пріоритетів для країн Європейського Союзу є запровадження ефективних механізмів державного управління національною безпекою у прикордонній сфері. Зазначені механізми спрямовуються на створення ефективної системи державного управління з метою протидії сучасним транскордонним викликам та загрозам [184, с. 102].

Механізми державного управління у прикордонній сфері запроваджуються як національними урядами країн ЄС, так і у форматі реалізації єдиної політики Європейського Союзу у сфері прикордонної безпеки. Питання набуття європейського досвіду управління прикордонною безпекою є актуальним для України, враховуючи стратегічний курс держави на європейську інтеграцію [184].

Отже, стратегічним напрямом розвитку національної системи охорони державного кордону України є створення моделі інтегрованого управління державним кордоном, яка базується на взаємодії між суб'єктами, що здійснюють правопорядок на кордоні, взявши за основу загальноєвропейський досвід у сфері прикордонної безпеки.

Розглядаючи особливості запровадження єдиної державної політики у сфері прикордонної безпеки європейськими країнами, зазначимо, що її формування було започатковане ще у XVII сторіччі. Концептуальні основи прикордонної безпеки європейських країн були спрямовані на захист суверенітету і територіальної цілісності, взаємної поваги та мирного розв'язання конфліктних ситуацій. Саме ці основи було закладено у положеннях «Вестфальського миру», що був укладений 24 жовтня 1648 році у місті Мюнстері. Документом було передбачено припинення збройного протистояння і територіальних конфліктів між європейськими країнами. Положеннями договору визначався новий формат взаємовідносин між країнами на основі взаємної поваги та дотримання принципів територіальної цілісності. Цікавим є той факт, що саме «Вестфальським миром» були закладені стратегічні підвалини територіального розподілу Європи та основні принципи міжнародного права у прикордонній сфері [184, с. 103].

Питання консолідації зусиль європейських країн з метою забезпечення безпеки у прикордонній сфері набуло актуальності на початку XX сторіччя, а

його істотний розвиток відбувся по закінченні Другої світової війни. Саме у цей важкий період часу питання безпеки державних кордонів набули надзвичайної важливості для провідних європейських країн.

Основні зусилля країн Європи були спрямовані на:

- 1) припинення збройного протистояння та прикордонних конфліктів між європейськими країнами;
- 2) відмови від територіальних претензій, визнання державного суверенітету і територіальної цілісності Європи;
- 3) створення ефективної системи охорони національних кордонів та прикордонного контролю;
- 4) забезпечення сприятливих умов для перетинання кордонів та безпеки громадян;
- 5) спрощення прикордонно-митних формальностей з метою забезпечення сталого торговельно-економічного розвитку між країнами;
- 6) уніфікація національних законодавств із прикордонних та митних питань;
- 7) розвиток двосторонньої та багатосторонньої співпраці у прикордонній сфері [184, с. 103].

Поряд із розширенням формату економічної інтеграції, нагальним питанням постало запровадження єдиної політики європейських країн у прикордонній сфері. Зазначена політика була покликана, з одного боку, сприяти економічній та політичній інтеграції країн, не створюючи перешкод при перетинанні національних кордонів, а з іншого – створити ефективні механізми протидії транскордонним викликам та загрозам у прикордонній сфері. Процес передбачав формування загальноєвропейської державної політики у сфері прикордонної безпеки. З цією метою 14 червня 1985 року було підписано Договір між урядами Держав Бенілюксу, Федеральної Республіки Німеччини та Французької Республіки про поступову ліквідацію контролю на їх спільних кордонах (Конвенція Шенген) [186, с. 176]. Цей документ є фундаментальним у створенні європейської системи у сфері забезпечення прикордонної безпеки.

Стрімкий розвиток євроінтеграційних процесів сприяв укладенню у 1992 році в Маастрихті (Нідерланди) Договору про Європейський Союз, що визначив для Європейської спільноти не лише нову офіційну назву – Європейський Союз, але законодавчо закріпив спільні інтеграційні цілі [187].

У подальшому нормативно-правовими актами Європейського Союзу: Амстердамським договором (1997 року) та Ніццьким договором (2000 року) були підтверджені прагнення європейських країн здійснювати консолідовані заходи з питань зміцнення прикордонної безпеки.

Зазначені нормативно-правові акти визначили основні механізми формування та реалізації єдиної державної політики з питань:

- протидії тероризму та транскордонній злочинності;
- запровадження спільної зовнішньої та безпекової політики;
- дотримання принципів демократії та прав людини;
- запровадження єдиних стандартів прикордонної безпеки;
- розроблення спільних нормативних актів із прикордонних питань.

Загроза терористичних проявів, поширення транскордонної організованої злочинності та незаконної міграції зумовила прийняття країнами Європейського Союзу низки консолідованих державно-управлінських рішень з питань забезпечення прикордонної безпеки у XXI столітті. Терористичні акти 11 вересня 2001 року в США та загроза поширення тероризму у європейських країнах змусили Раду Європи у грудні 2001 року прийняти Декларацію «Майбутнє Європейського Союзу». Зазначений документ визначив першочергові завдання з реформування системи безпеки зовнішніх кордонів Європейського Союзу та вперше означив основні завдання щодо його інтегрованої охорони. Декларацією було введено поняття «інтегрованого прикордонного менеджменту» та зроблено першу спробу щодо його запровадження [184, с. 104].

Концепція інтегрованого прикордонного менеджменту набула свого розвитку у положеннях Гаазької програми [188], що була прийнята у листопаді 2004 року. Програма визначила стратегічні пріоритети Європейського Союзу з

питань прикордонної безпеки, а практичним інструментарієм їх запровадження стала концепція інтегрованого прикордонного менеджменту

Як зазначає В. К. Плешко, сучасна стратегія інтегрованого прикордонного менеджменту є ключовим пріоритетом реалізації єдиної державної політики країнами ЄС у сфері прикордонної безпеки. Важливою складовою процесу запровадження стратегії інтегрованого прикордонного менеджменту стало прийняття Постанови Ради Європи від 26 жовтня 2004 року № 2007/2004. Зазначеним документом було передбачено створення Європейської Агенції з питань управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав-членів Європейського Союзу (FRONTEX).

У межах наданих повноважень Європейська Агенція (FRONTEX):

- забезпечує координацію та взаємодії прикордонних та міграційних структур ЄС у сфері охорони та контролю за зовнішніми кордонами;
- запроваджує єдину систему аналізу ризиків та загроз протиправної діяльності на кордонах;
- надає практичну допомогу країнам ЄС у підготовці персоналу, призначеного для виконання завдань у сфері безпеки кордонів;
- запроваджує сучасні високотехнологічні засоби та розробки з метою дистанційного контролю за кордонами;
- надає допомогу у вирішенні кризових ситуацій на зовнішніх кордонах Євросоюзу;
- організує міжнародне співробітництво, у тому числі з країнами, що не входять до Європейського Союзу;
- сприяє поверненню іммігрантів із третіх країн [184, с. 104].

Якщо звернути увагу на процес формування єдиної державної політики країнами ЄС у сфері прикордонної безпеки, то можна стверджувати, що одним із важливіших кроків у цьому напрямкі є прийняття 15 березня 2006 року Розпорядження № 562/2006 Європейського парламенту і Ради ЄС Шенгенського кодексу про кордони (Schengen Borders Code) [188]. Нормами цього кодексу скасовується прикордонний контроль на внутрішніх кордонах Європейського

Союзу та встановлюються нові правила для осіб, які перетинають зовнішні кордони.

Шенгенським кодексом про кордони:

- запроваджено спільну політику ЄС щодо контролю за перетинанням кордонів;

- введено єдині процедури щодо здійснення контрольних формальностей на кордонах ЄС;

- створено наднаціональні прикордонні структури для здійснення прикордонного контролю на зовнішніх кордонах та запровадження інтегрованого прикордонного менеджменту;

- розроблено міждержавні механізми протидії незаконній міграції, торгівлі людьми та іншій протиправній діяльності на кордонах ЄС;

- створено умови для безперешкодного економічного, культурного розвитку та торгівлі між країнами;

- запроваджено єдині стандарти у сфері технологічних інновацій контролю за кордоном;

- визначено, що управління та координацію оперативною співпрацею в питаннях прикордонного контролю між країнами-членами ЄС забезпечує Європейської Агенції з питань управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав-членів Європейського Союзу (FRONTEX) [189].

Провівши аналіз державної політики Європейського Союзу у сфері прикордонної безпеки, можемо стверджувати, що питання формування та реалізації єдиної державної політики країнами ЄС у сфері прикордонної безпеки на даний час є одним із пріоритетних напрямів діяльності. Відповідні заходи щодо забезпечення прикордонної безпеки здійснюються як на державному, так і на міжнародному рівні.

Необхідно зазначити, що країнами ЄС сформовано досить ефективну систему координації та взаємодії, яка ефективно функціонує завдяки єдиній координаційній установі – Європейської Агенції з питань управління

оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав-членів Європейського Союзу (FRONTEX).

Вважаємо за необхідне провести аналіз зарубіжного досвіду охорони режиму державного кордону правоохоронними органами окремих країн Європейського Союзу та можливості запозичення його у процесі реформування системи охорони режиму державного кордону України.

З цією метою розглянемо структуру прикордонних правоохоронних органів Італії.

В Італії існує спеціалізований поліцейський підрозділ – прикордонна поліція, на яку покладено здійснення паспортно-візового контролю при в'їзді та виїзді, контроль за дотриманням правил безпеки польотів на внутрішніх і міжнародних лініях, охорона правопорядку, боротьба із злочинністю на об'єктах обслуговування та деякі інші завдання.

До обов'язків прикордонної поліції Італії не входить реєстрація документів: поліцейські їх переглядають, тобто здійснюють лише контрольну функцію, за рахунок чого підвищується ефективність їх діяльності, скорочується час стоянки поїздів на залізничних прикордонних станціях. Перевірка паспортів у морських портах здійснюється ще до прибуття судна до місця призначення. З цією метою представники прикордонної поліції виїжджають у попередній порт (за кордон), щоб прискорити висадку пасажирів, здійснити затримання злочинців і підозрілих осіб у своєму порту.

Відповідно до виконуваних функцій прикордонна поліція Італії поділяється на сухопутну, морську та повітряну. Сухопутна прикордонна поліція розквартирована по чотирьох прикордонних зонах, які проходять уздовж кордонів із державами, що межують з Італією. У центрах зон розташовується керівництво зональних прикордонних загонів, які контролюють діяльність 24 підрозділів прикордонної поліції, що діють на території сектора.

Управління повітряної прикордонної поліції здійснюють паспортно-візовий і митний контроль у 6 великих аеропортах. У повітряну прикордонну поліцію також входять 2 авіазагони [183, с. 27].

Заслуговує також на увагу система прикордонних правоохоронних органів Німеччини. У складі відділу поліції Міністерства внутрішніх справ ФРН діють спеціалізовані федеральні управління, до яких належить Федеральна прикордонна охорона. Це управління є воєнізованим корпусом, який виконує поліцейські функції. У звичайних умовах мирного часу вона правочинна діяти лише в межах 30-кілометрової прикордонної смуги, також уповноважується реалізовувати функції внутрішньої федеральної поліції із забезпечення громадського порядку на території всієї країни [190, с. 84]. Її основними завданнями є: контроль державного кордону; боротьба з організованою злочинністю, нелегальною міграцією, контрабандою наркотиків; охорона найбільш важливих установ (резиденції Президента та Канцлера, будинків федеральних міністерств, Конституційного суду тощо); розслідування правопорушень у сфері екології. З 1992 р. ця служба також несе відповідальність за стан громадської безпеки на залізничному й авіаційному транспорті. Її підрозділи залучаються до охорони правопорядку під час маніфестацій, стихійних лих, великих катастроф, державних візитів [191, с. 138, 139].

Важливою з точки зору організаційної структури є система прикордонних правоохоронних органів Франції. Центральне місце у структурі Генеральної дирекції національної поліції Франції займають дирекції й активні служби поліції, до найважливіших належить центральна служба поліції аеропортів і кордонів. Основне завдання цієї служби – здійснення контролю за громадянами, які перетинають кордон країни. Сюди відносять перевірку документів, а в деяких випадках – оформлення віз, контроль за дотриманням правил провезення тварин і рослин тощо. У випадку будь-яких аварій на повітряному або залізничному транспорті центральна служба здійснює кримінальне розслідування.

Центральна служба складається із шести відділів: оперативного зв'язку, завданням якого є керівництво та координація оперативною діяльністю повітряних, наземних і морських постів, забезпечення зв'язку з іншими управліннями національної поліції; інформатики, статистики та архівів; повітряної обстановки, що керує та координує діяльність аеронавігаційних

постів, призначених для забезпечення навігаційного контролю та безпеки польотів; залізничного, який здійснює прикордонний контроль на залізничних станціях, що розташовані на кордоні Франції, цей відділ також забезпечує безпеку пасажирів у потягах далекого слідування; оперативно - планового, який займається питаннями особового складу, техніки й організації служб.

У Франції також існує сім регіональних управлінь служби, яким підпорядковані відповідні департаментські дільниці, розташовані як в окремих департаментах, так і на прикордонно-митних пунктах (морські порти, аеровокзали, залізничні станції). У складі цих пунктів діють прикордонні мобільні бригади, які рухаються між постійними постами, забезпечуючи безперервність прикордонної зони та її найбільш раціональне прикриття.

До органів охорони режиму державного кордону у Франції належить також національна жандармерія. Жандармерія Франції – це частина армійських збройних сил, що виконують поліцейські функції та перебувають в оперативному підпорядкуванні Міністерства внутрішніх справ Франції. За сучасних умов жандармерія Франції на постійній основі займається виконанням адміністративних завдань: охороною кордонів і контролем за іноземцями, наглядом за проведенням видовищних заходів, дотриманням норм санітарії та гігієни, придбанням і збереженням зброї та боєприпасів тощо [183, с. 27, 28].

У системі охорони режиму державного кордону Литовської Республіки функціонує спеціальний орган – Служба охорони державного кордону, що належить до управління Міністерства внутрішніх справ. Ця служба охороняє державний кордон на суші, у морі, Курській затоці та у внутрішніх прикордонних водах; здійснює контроль осіб і транспортних засобів, що перетинають державний кордон; забезпечує правовий режим прикордонної зони та режим пунктів прикордонного контролю; допомагає здійснювати державний контроль міграційних процесів; бере участь у забезпеченні правопорядку та інших функцій, покладених законодавством, у прикордонній зоні; захищає державу під час війни у складі збройних сил [183, с. 28].

Охорону державного кордону в Румунії здійснює Прикордонна поліція. Ця служба входить до структури Міністерства управління й адміністрації, є спеціалізованим державним інститутом. Реформа Прикордонної поліції Румунії (2001–2005 рр.) змінила її внутрішню структуру, привівши останню відповідно до норм, прийнятими у Європейському Союзі. Генеральна інспекція Прикордонної поліції має таку організаційну структуру: генеральний інспектор, представник генерального інспектора, управління боротьби з незаконним переміщенням через державний кордон, управління боротьби із злочинністю в прикордонній зоні, управління військово-морського контролю, управління маркетингу та планування; управління психологічної та соціальної допомоги; управління з міжнародних зв'язків, фінансове управління, управління програмного та технічного обслуговування. Також існують структурні підрозділи, підконтрольні генеральній інспекції Прикордонної поліції: центр комунікацій та інформаційних технологій; центр спостереження і контролю за перетинанням кордону в аеропортах.

Прикордонна поліція Румунії виконує багато функцій: забезпечує охорону державного кордону; організує дії із запобігання нелегальній міграції, боротьби з транскордонною злочинністю; проводить перевірку документів на пунктах прикордонного переходу; контролює переміщення через кордон зброї, обмундирування, засобів самозахисту та супутнього спорядження, вибухових речовин і речовин, що містять радіоактивні та токсичні елементи; забезпечує охорону життя, свобод, фізичну безпеку індивідуальних осіб, захист суспільної та приватної власності, інших свобод і законних інтересів громадян, громадських об'єднань; організує роботу боротьби з піратством, тероризмом і організованою злочинністю в територіальних водах Румунії; у співпраці з регіональними організаціями та керівництвом портів здійснює спостереження і контроль за дотриманням норм, що стосуються порядку поведіння та безпечної навігації на підконтрольній водній території та території морських портів; разом з уповноваженими національними і закордонними структурами проводить роботу

із збору, аналізу, використання й обміну інформацією та розвідувальними даними [183, с. 28, 29].

Проведений аналіз досвіду країн ЄС щодо охорони режиму державного кордону дає можливість визначити основні напрями реформування правоохоронної системи охорони державного кордону України. На нашу думку, враховуючи євроінтеграційний вектор зовнішньої політики України, під час проведення реформування національної системи охорони режиму державного кордону необхідно розширити використання в нашій державі зарубіжного досвіду тих країн, які нещодавно вступили до ЄС та реформували свої прикордонні відомства відповідно до норм Європейського Союзу.

При реформуванні структури системи охорони режиму державного кордону України необхідно звернути увагу на те, що майже в усіх країнах ЄС прикордонні відомства входять до організаційної структури міністерств внутрішніх справ.

Якщо проаналізувати систему правоохоронних органів, що здійснюють правопорядок на державному кордоні України, то можемо стверджувати, що одними із основних таких органів є Державна прикордонна служба України та органи внутрішніх справ. На сьогодні ці підрозділи є розрізненими, тобто підпорядковані різним відомствам, тому й ефективність їх діяльності є мінімальною. У випадку об'єднання цих правоохоронних органів в єдину систему, яка б підпорядковувалася одному відомству, дало б змогу підвищити ефективність їх взаємодії, що могло б підвищити результати їх діяльності у декілька разів.

Глибокi та невідворотні демократичні перетворення, що відбуваються в Україні, вимагають перебудови і значного підвищення рівня ефективності, якості діяльності суб'єктів охорони режиму державного кордону України. Зокрема, потребує вирішення проблема оптимізації діяльності Державної прикордонної служби України й органів внутрішніх справ у сфері охорони режиму державного кордону України [192, с. 62] та їх роль у процесі інтеграції до системи європейської безпеки.

Останнім часом Державна прикордонна служба України проводить реформи, спрямовані на створення правоохоронного органу європейського типу. У свою чергу, МВС не одноразово піднімало питання щодо можливості включення прикордонного відомства до системи органів внутрішніх справ.

Як зазначає М. Сліпченко, на сьогодні проблема вивчається, оскільки є питання, пов'язані з міграцією, виконанням поліцейських функцій прикордонниками, і ряд фахівців стверджує, що потрібно створити державну прикордонну міліцію, яка діятиме на кордоні, стежитиме за дотриманням законності в пунктах пропуску через державний кордон України, займатиметься оперативно-розшуковою діяльністю, розслідуванням злочинів, їх профілактикою. Особливим акцентом в її роботі буде протидія ввезенню контрабанди, протидія торгівлі людьми, нелегальній міграції. На його думку, при входженні Державної прикордонної служби України до системи МВС необхідно звернути увагу не лише на те, щоб повністю забрати прикордонників до складу міліції, а й на те, щоб перш за все передати МВС України ряд їх поліцейських функцій (за прикладом європейських країн) [192, с. 62].

Питання щодо створення такого органу вже неодноразово піднімалося та було закріплене в законопроектах «Про органи внутрішніх справ України», «Про національну міліцію» і «Про Державну прикордонну міліцію» [193]. На нашу думку, як ми вже зазначали в попередніх дослідженнях, вищезазначені законопроекти потребують істотного доопрацювання.

На підставі проведеного аналізу можемо стверджувати, що законодавство України стосовно охорони режиму державного кордону не повною мірою відповідає реаліям сьогодення щодо реалізації єдиної державної політики у сфері прикордонної безпеки та потребує змін та доповнень з урахуванням досвіду європейських країн. Ми вважаємо, що законодавцю необхідно доопрацювати та прийняти такі закони України, як: «Про Державну прикордонну міліцію», «Про Національну міліцію», «Про органи внутрішніх справ України», які, на нашу думку, більшою мірою відповідають європейським стандартам щодо забезпечення прикордонної безпеки. Прийняття цих законів сприятиме

підвищенню ефективності діяльності системи правоохоронних органів, які забезпечують правопорядок на державному кордоні України та позитивно вплине на адаптацію законодавства України у сфері охорони державного кордону до стандартів Європейського Союзу.

Запропоновано створити модель інтегрованого управління державним кордоном, яка базується на взаємодії між правоохоронними органами, що здійснюють правопорядок на державному кордоні та співробітництві з Європейською Агенцією з питань управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав-членів Європейського Союзу (FRONTEX), взявши за основу загальноєвропейський досвід у сфері прикордонної безпеки.

Така модель полягає у створенні інтегрованої міжвідомчої автоматизованої системи обміну інформацією стосовно осіб які скоїли кримінальні та адміністративні правопорушення на території України. Основою вищезазначеної інтегрованої міжвідомчої автоматизованої системи є обліки Департаменту інформаційно-аналітичного забезпечення Міністерства внутрішніх справ України, які мають бути інтегровані з Єдиним реєстром досудових розслідувань та міжвідомчою автоматизованою системою обміну інформацією з питань контролю осіб, транспортних засобів та вантажів, які перетинають державний кордон «Аркан», здійсненні координації Державною прикордонною службою України (Прикордонною поліцією), взаємодії між правоохоронними органами, що забезпечують правопорядок на державному кордоні та оперативного співробітництва з Європейською Агенцією з питань управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав-членів Європейського Союзу (FRONTEX) щодо оперативного обміну інформацією, проведення сумісних оперативних заходів, перейняття досвіду роботи агенції щодо забезпечення правопорядку.

Отже, подальше вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ та Державної прикордонної служби України в рамках асоціації Україна – ЄС, а також підвищення ефективності конструктивної взаємодії з такою структурою

Європейського Союзу, як FRONTEX позитивно сприятиме інтеграції України до системи загальноєвропейської безпеки.

Висновки до розділу 3

1. Проведений аналіз правових основ взаємодії Державної прикордонної служби України та підрозділів органів внутрішніх справ дає підстави вважати, що державний кордон України є специфічним об'єктом діяльності правоохоронних органів, який зумовлений наявністю особливого режиму як на самому державному кордоні, так і на прикордонній території, де перетинаються інтереси й об'єднуються зусилля широкого кола правоохоронних органів України та суміжних держав.

2. Аналіз національного та міжнародного законодавства дає підстави стверджувати, що питання формування й реалізації державної політики України з країнами Європейського Союзу у сфері прикордонної безпеки на цей час є одним із пріоритетних напрямів діяльності. Відповідні заходи щодо забезпечення прикордонної безпеки здійснюються як на державному, так і на міжнародному рівні. Країнами Європейського Союзу сформовано ефективну систему координації та взаємодії, що ефективно функціонує завдяки єдиній координаційній установі – Європейській Агенції з питань управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав-членів Європейського Союзу (FRONTEX).

3. Запропоновано модель інтегрованого управління державним кордоном, яка базується на взаємодії між правоохоронними органами, що здійснюють правопорядок на державному кордоні та співробітництві з Європейською Агенцією з питань управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав-членів Європейського Союзу (FRONTEX), взявши за основу загальноєвропейський досвід у сфері прикордонної безпеки.

Така модель полягає у створенні інтегрованої міжвідомчої автоматизованої системи обміну інформацією стосовно осіб, які скоїли кримінальні та адміністративні правопорушення на території України. Основою вищезазначеної

інтегрованої міжвідомчої автоматизованої системи є обліки Департаменту інформаційно-аналітичного забезпечення Міністерства внутрішніх справ України які мають бети інтегровані з Єдиним реєстром досудових розслідувань та міжвідомчою автоматизованою системою обміну інформацією з питань контролю осіб, транспортних засобів та вантажів, які перетинають державний кордон «Аркан», здійсненні координації Державною прикордонною службою України (Прикордонною поліцією), взаємодії між правоохоронними органами, що забезпечують правопорядок на державному кордоні та оперативного співробітництва з Європейською Агенцією з питань управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав-членів Європейського Союзу (FRONTEX) щодо оперативного обміну інформацією, проведення сумісних оперативних заходів, перейняття досвіду роботи агенції щодо забезпечення правопорядку.

4. Основні напрями реформування правоохоронної системи охорони державного кордону України повинні враховувати євроінтеграційний вектор зовнішньої політики України під час проведення реформування національної системи охорони режиму державного кордону. З цією метою пропонується використання в нашій державі зарубіжного досвіду тих країн, які нещодавно вступили до ЄС та реформували свої прикордонні відомства відповідно до норм Європейського Союзу. Звертається увага на те, що майже в усіх країнах ЄС прикордонні відомства входять до організаційної структури міністерств внутрішніх справ.

5. Основу системи правоохоронних органів, що здійснюють правопорядок на державному кордоні України, становлять Державна прикордонна служба України та органи внутрішніх справ. Проте через розрізнені дії і підпорядкування різним відомствам така діяльність є малоефективною. З метою удосконалення взаємодії цих органів пропонується об'єднання цих органів в єдину систему.

6. Законодавство України стосовно охорони режиму державного кордону не повною мірою відповідає реаліям сьогодення, реалізації єдиної державної політики у сфері прикордонної безпеки та потребує змін і доповнень з

урахуванням досвіду європейських країн. З цією метою підтримуємо думку про необхідність доопрацювання та прийняття Законів України: «Про Державну прикордонну міліцію», «Про органи внутрішніх справ України», які, на думку автора, відповідають європейським стандартам щодо забезпечення прикордонної безпеки. Прийняття цих законів сприятиме підвищенню ефективності діяльності системи правоохоронних органів, та позитивно вплине на адаптацію законодавства України у сфері охорони державного кордону до законодавства Європейського Союзу.

ВИСНОВКИ

У результаті дослідження, проведеного на основі аналізу взаємодії органів внутрішніх справ та Державної прикордонної служби України в умовах євроінтеграційних процесів, з урахуванням вітчизняного та міжнародного законодавства, теоретичного осмислення низки наукових праць у різних галузях знань, здійснено теоретичне узагальнення й нове розв'язання наукової задачі, що полягає у необхідності удосконалення взаємодії органів внутрішніх справ та Державної прикордонної служби України в умовах євроінтеграційних процесів на державному кордоні України.

Основні із них такі:

1. Шляхом розкриття змісту поняття «державного кордону» як об'єкта адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів та дослідження теоретико-правових засад діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення правопорядку на державному кордоні України доведено, що діяльність Державної прикордонної служби України є правоохоронною. Вона забезпечує правопорядок на державному кордоні, у прикордонній та у виключній (морській) економічній зоні України, а у разі необхідності з метою забезпечення дотримання норм чинного законодавства про державний кордон України уповноважені особи Державної прикордонної служби України застосовують до фізичних і юридичних осіб заходи державного примусу. Державна прикордонна служба України здійснює координацію діяльності та взаємодії з іншими правоохоронними органами, громадськими організаціями і населенням щодо запобігання, виявлення, припинення правопорушень та притягнення правопорушників до відповідальності. Визначено правоохоронну діяльність Державної прикордонної служби як таку, що забезпечує правопорядок на державному кордоні, у прикордонній та у виключній (морській) економічній зоні України шляхом застосування до правопорушників заходів державного примусу з метою забезпечення дотримання норм чинного законодавства про державний кордон України.

2. Одним із об'єктів адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів є державний кордон, недоторканність якого передбачає недоторканність не

лише державної території, а й самої лінії кордону, заборону її перетинання без дозволу компетентних органів чи поза встановленими правилами. Така охорона здійснюється шляхом застосування правоохоронними органами комплексу заходів, спрямованих на недопущення порушень законодавства про державний кордон України, забезпечення необхідних умов для функціонування державного кордону, дотримання режимів, що встановлені на державному кордоні, попередження, виявлення, припинення правопорушень та притягнення винних до відповідальності.

3. Доведено, що сучасна система державних правоохоронних органів, які забезпечують правопорядок та охорону державного кордону України, має розгалужену систему. Це потребує правового врегулювання на законодавчому рівні. Пропонується внести зміни до Закону України «Про державний кордон України» та чітко визначити систему органів, що здійснюють охорону режиму Державного кордону України, механізм їх взаємодії та координації. До системи органів, які забезпечують охорону режиму державного кордону України, пропонується віднести: 1) вищі органи державної влади (Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів України), 2) центральні органи державної виконавчої влади України (Міністерство оборони України; Міністерство внутрішніх справ України; Міністерство закордонних справ України; Міністерство охорони здоров'я України; Міністерство аграрної політики та продовольства України; Міністерство екології та природних ресурсів України; Міністерство культури України), 3) центральні органи державної виконавчої влади із спеціальним статусом (Державна прикордонна служба України; Служба безпеки України), 4) військові формування (Збройні сили України), 5) місцеві органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, громадські формування.

4. Визначено організаційну структуру органів внутрішніх справ, до якої запропоновано віднести:

1) Систему органів міліції, діяльність яких регламентована Законом України «Про міліцію» (кримінальна міліція, міліція громадської безпеки, транспортна міліція, міліція охорони, судова міліція, спеціальна міліція, внутрішня безпека).

2) Органи досудового розслідування, які здійснюють свою діяльність на основі норм Кримінального процесуального кодексу України.

3) Національну гвардію України, яка функціонує на основі норм Закону України «Про Національну гвардію України».

5. Доведено, що організаційно-правове забезпечення діяльності Державної прикордонної служби України як суб'єкта правоохоронної діяльності здійснюється упродовж тривалого історичного періоду. Її функції та повноваження у правоохоронній діяльності значно розширено, здійснено перехід від військового формування до правоохоронного органу європейського типу, що значно посилює роль Державної прикордонної служби України у протидії міжнародному тероризму, контрабанді й незаконній міграції та має велике значення для забезпечення недоторканності державного кордону й охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, прискорення євроінтеграційного процесу України. Визначено правоохоронні функції, що характеризують її як правоохоронний орган спеціального призначення, основними з яких є: 1) здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна, а також виявлення і припинення випадків незаконного їх переміщення; 2) ведення оперативно-розшукової діяльності в інтересах забезпечення захисту державного кордону України; 3) участь у боротьбі з організованою злочинністю та протидія незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів; 4) координація діяльності правоохоронних органів, що забезпечують правопорядок на державному кордоні, а також 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.

6. Визначено п'ять основних форм взаємодії Державної прикордонної служби України та органів внутрішніх справ:

1) взаємодія інспекторів прикордонної служби Державної прикордонної служби України та дільничних інспекторів міліції в системі МВС України;

2) надання Державній прикордонній службі та виконання нею доручень органів внутрішніх справ щодо осіб, які перетинають державний кордон;

3) взаємодія Державної прикордонної служби України зі слідчими підрозділами органів внутрішніх справ під час затримання осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, без ухвали слідчого судді або суду;

4) взаємодія органів Державної прикордонної служби та Міністерства внутрішніх справ під час виконання завдань у межах території, яка зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи;

5) ведення спільних обліків осіб, яких затримано за порушення законодавства України про державний кордон та про правовий статус іноземців.

7. Проведений аналіз правових основ взаємодії Державної прикордонної служби України та підрозділів органів внутрішніх справ дає підстави вважати, що державний кордон України є специфічним об'єктом діяльності правоохоронних органів, який зумовлений наявністю особливого режиму як на самому державному кордоні, так і на прикордонній території, де перетинаються інтереси й об'єднуються зусилля широкого кола правоохоронних органів України та суміжних держав.

8. Аналіз національного та міжнародного законодавства дає підстави стверджувати, що питання формування й реалізації державної політики України з країнами Європейського Союзу у сфері прикордонної безпеки на цей час є одним із пріоритетних напрямів діяльності. Відповідні заходи щодо забезпечення прикордонної безпеки здійснюються як на державному, так і на міжнародному рівні. Країнами Європейського Союзу сформовано ефективну систему координації та взаємодії, що ефективно функціонує завдяки єдиній координаційній установі – Європейській Агенції з питань управління

оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав-членів Європейського Союзу (FRONTEX).

9. Запропоновано модель інтегрованого управління державним кордоном, яка базується на взаємодії між правоохоронними органами, що здійснюють правопорядок на державному кордоні та співробітництві з Європейською Агенцією з питань управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав-членів Європейського Союзу (FRONTEX), взявши за основу загальноєвропейський досвід у сфері прикордонної безпеки.

Така модель полягає у створенні інтегрованої міжвідомчої автоматизованої системи обміну інформацією стосовно осіб, які скоїли кримінальні та адміністративні правопорушення на території України. Основою вищезазначеної інтегрованої міжвідомчої автоматизованої системи є обліки Департаменту інформаційно-аналітичного забезпечення Міністерства внутрішніх справ України які мають бути інтегровані з Єдиним реєстром досудових розслідувань та міжвідомчою автоматизованою системою обміну інформацією з питань контролю осіб, транспортних засобів та вантажів, які перетинають державний кордон «Аркан», здійсненні координації Державною прикордонною службою України (Прикордонною поліцією), взаємодії між правоохоронними органами, що забезпечують правопорядок на державному кордоні та оперативного співробітництва з Європейською Агенцією з питань управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав-членів Європейського Союзу (FRONTEX) щодо оперативного обміну інформацією, проведення сумісних оперативних заходів, перейняття досвіду роботи агенції щодо забезпечення правопорядку.

10. Основні напрями реформування правоохоронної системи охорони державного кордону України повинні враховувати євроінтеграційний вектор зовнішньої політики України під час проведення реформування національної системи охорони режиму державного кордону. З цією метою пропонується використання в нашій державі зарубіжного досвіду тих країн, які нещодавно вступили до ЄС та реформували свої прикордонні відомства відповідно до норм

Європейського Союзу. Звертається увага на те, що майже в усіх країнах ЄС прикордонні відомства входять до організаційної структури міністерств внутрішніх справ.

11. Основу системи правоохоронних органів, що здійснюють правопорядок на державному кордоні України, становлять Державна прикордонна служба України та органи внутрішніх справ. Проте через розрізнені дії і підпорядкування різним відомствам така діяльність є малоефективною. З метою удосконалення взаємодії цих органів пропонується об'єднання цих органів в єдину систему.

12. Законодавство України стосовно охорони режиму державного кордону не повною мірою відповідає реаліям сьогодення, реалізації єдиної державної політики у сфері прикордонної безпеки та потребує змін і доповнень з урахуванням досвіду європейських країн. З цією метою підтримуємо думку про необхідність доопрацювання та прийняття Законів України: «Про Державну прикордонну міліцію», «Про органи внутрішніх справ України», які, на думку автора, відповідають європейським стандартам щодо забезпечення прикордонної безпеки. Прийняття цих законів сприятиме підвищенню ефективності діяльності системи правоохоронних органів та позитивно вплине на адаптацію законодавства України у сфері охорони державного кордону до законодавства Європейського Союзу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Кабачинський М. І. Історія кордонів та Прикордонних військ України : монографія / М. І. Кабачинський. – Хмельницький : Видавництво Хмельницької міської друкарні, 2000. – 216 с.
2. Акт проголошення незалежності України : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 502.
3. Про державний кордон України : Закон України від 4 листопада 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 2. – Ст. 5.
4. Про прикордонні війська України : Закон України від 4 листопада 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 2. – Ст. 7.
5. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 3 квітня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 208.
6. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. Цимбалістий Т. О. Державний кордон України: конституційно-правовий статус : навчальний посібник / Т. О. Цимбалістий. – Хмельницький : Вид-во НАПВУ, 2000. – 204 с.
8. Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А. Я. Сухарев ; редкол. М. М. Богуславский. – М. : Советская энциклопедия, 1987. – 527 с.
9. Ушаков Н. А. Международное право: основные термины и понятия : учебное пособие / Н. А. Ушаков. – М. : ИГП РАН, 1996. – 137 с.
10. Мала енциклопедія етнодержавознавства / редкол. Ю. І. Римаренко ; НАН України, Інститут держави і права ім. М. В. Корецького. – К. : Довіра ; Генеза, 1996. – 942 с.
11. О государственной границе СССР : политико-правовой комментарий / Н. М. Атасян, Н. И. Афанасьев, Г. П. Ашин и др. – М. : Воениздат, 1986. – 151 с.
12. Рябов С. Г. Політологічна теорія держави / С. Г. Рябов. – 2-ге вид. – К. : Тандем, 1996. – 240 с.
13. Буткевич В. Г. Міжнародне право: Основні галузі : підручник / В. Г. Буткевич. – К. : Либідь, 2004. – 816 с.

14. Про правонаступництво України : Закон України від 12 вересня 1991 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 46. – Ст. 617.
15. Царьов Ю. О. Аналіз та проблемні питання сучасного стану договірно-правового оформлення державного кордону України / Ю. О. Царьов // Інвестиції: практика та досвід. – 2011. – № 8.
16. Рішення Міжнародного суду ООН від 03 лютого 2009 року, № 2009/9 з питань делімітації континентального шельфу та виключних економічних зон України і Румунії у Чорному морі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.icj-cij.org/docket/files/132/14985.pdf>.
17. Договір між Україною і Республікою Білорусь про державний кордон від 12 травня 1997 року : ратифіковано Законом України «Про ратифікацію договору між Україною і Республікою Білорусь про державний кордон» № 491/97-ВР від 18 липня 1997 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/112_004.
18. Договір між Україною і Республікою Молдова про державний кордон від 18 серпня 1999 року // Офіційний Вісник України. – 2007. – № 90. – 7 грудня. – Ст. 332.
19. Клименко Б. М. Государственные границы – проблема мира / Б. М. Клименко. – М. : Международные отношения, 1964. – 138 с.
20. Про основи національної безпеки : Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
21. Военна доктрина України, затверджена Постановою Верховної Ради України від 19 жовтня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 43. – Ст. 409.
22. Клименко Б. М. Территория и граница / Б. М. Клименко, А. А. Порк. – М. : Международные отношения, 1985. – 302 с.
23. Волова Л. И. Принцип территориальной целостности и неприкосновенности в современном международном праве / Л. И. Волова. – Ростов на Дону : Изд-во Ростовского университета, 1981. – 192 с.

24. Зайцева В. П. Неприкосновенность и целостность государственной территории в современном международном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / В. П. Зайцева ; Моск. ун-т. – М., 1977. – 20 с.
25. Клименко Б. М. Государственная территория. Вопросы теории и практики международного права / Б. М. Клименко. – М. : Международные отношения, 1974. – 168 с.
26. Аваков М. М. Курс международного права : в 7 т. / М. М. Аваков. – М. : Наука, 1990. – Т. 3. – 260 с.
27. Про внесення змін та доповнень в діючі законодавчі акти України з прикордонних питань : Закон України від 18 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 37. – С. 167.
28. Концепція охорони ДК та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, схвалена Постановою КМ України від 22 січня 1996 року № 120. – Хмельницький : Видавництво НАПВУ, 1996. – 10 с.
29. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, Р. А. Калюжний, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
30. Половніков В. В. Заходи адміністративного примусу в діяльності Державної прикордонної служби : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. В. Половніков. – Х. : 2007. – 287 с.
31. Печеницин В. А. Состав административного проступка : дис. ... канд. юрид. наук / В. А. Печеницин. – Свердловск, 1985. – 189 с.
32. Кримінальний кодекс України : науково-практичний коментар / Ю. В. Баулін, В. І. Борисов, С. Б. Гавриш та ін. ; за заг. ред. В. Т. Маляренка, В. В. Сташиса, В. Я. Тація. – 2-ге вид., переробл. та доповн. – Х. : ТОВ «Одісей», 2004. – 1152 с.
33. Про виключну (морську) економічну зону України : Закон України від 26 січня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 21. – Ст. 152.
34. Конвенція ООН по морському праву 1982 года // Сборник важнейших документов по международному праву / сост. М. В. Андреева. – М., 1997. – Ч. 2. – Ст. 87–114.
35. Большой юридический словарь / ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ИНФРА-М, 2002. – 704 с.

36. Попов Л. Л. Административное право и административная деятельность органов внутренних дел : учебник / Л. Л. Попова. – М. : Академия МВД СССР, 1990. – 223 с.
37. Битяк Ю. П. Адміністративне право України : підручник для юридичних вузів і ф-тів / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук. – Х. : Право, 2001. – 528 с.
38. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
39. Коваль Л. Адміністративне право України. Курс лекцій (Загальна частина) / Л. Коваль. – К. : Основи, 1994. – 154 с.
40. Васильев А. С. Административное право Украины (общая часть) : учебное пособие / А. С. Васильев. – Х. : Одиссей, 2001. – 288 с.
41. Плеханов А. А. Отдельный корпус пограничной стражи императорской России (1893–1917): Исторический очерк / А. А. Плеханов, А. М. Плеханов. – М. : Граница, 2003. – 287 с.
42. Битяк Ю. П. Адміністративне право України : конспект лекцій / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. – Х. : Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, 1996. – 160 с.
43. Лазарев Б. В. Управленческие процедуры / Б. М. Лазарев. – М. : Наука, 1988. – 271 с.
44. Коваль Л. В. Адміністративне право : курс лекцій для студентів юрид. вузів та факультетів / Л. В. Коваль. – 3-тє вид. – К. : Вентурі, 1998. – 208 с.
45. Битяк Ю. П. Административное право Украины (Общая часть) : учебное пособие / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. – Х. : ООО «Одиссей», 1999. – 224 с.
46. Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук / А. Т. Комзюк. – Харків, 2002. – 363 с.
47. Битяк Ю. П. Переконавання і примус у державному управлінні. Адміністративна відповідальність : конспекти лекцій / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй, А. Т. Комзюк. – Х. : Українська юридична академія, 1994. – 44 с.
48. Половніков В. В. Переконавання і примус в адміністративній діяльності органів охорони державного кордону України / В. В. Половніков // Держава і право :

- збірник наукових праць «Юридичні і політичні науки». – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – Вип. 16. – Ст. 162–167.
49. Севрюгин В. Е. Проблемы административного права : учебное пособие / В. Е. Севрюгин. – Тюмень : ТВФ МВД РФ, ТГУ, 1994. – 108 с.
50. Василенков П. Т. Советское административное право / П. Т. Василенкова. – М. : Юридическая литература, 1990. – 576 с.
51. Бахрах Д. Н. Ответственность за нарушение общественного порядка / Д. Н. Бахрах. – М. : Юрид. лит., 1977. – Ст. 23–26.
52. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лютого 1998 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
53. Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними : Закон України від 15 лютого 1995 року // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 10. – Ст. 62.
54. Лихова А. С. Про визначення поняття "правоохоронні органи" / А. С. Лихова // Рад. право. – 1984. – № 11.
55. Осадчий В. І. Правоохоронні органи як суб'єкти кримінально-правового захисту / В. І. Осадчий // Право України. – 1997. – № 11. – Ст. 71.
56. Тевлін Р. Про поняття "правоохоронні органи" у вузькому та широкому розумінні / Р. Тевлін // Рад. право. – 1985. – № 7.
57. Божьев В. П. Правоохранительные органы Российской Федерации / В. П. Божев. – М., 1996.
58. Гуценко К. Ф. Правоохранительные органы : учеб. для юрид. вузов и ф-тов / К. Ф. Гуценко, М. А. Ковалев. – 2-е изд., испр. и доп. – М., 1996.
59. Судебные и правоохранительные органы Украины : учеб. / под ред. проф. А. М. Бандурки. – Харьков, 1999. – 350 с.
60. Молдован В. В. Правоохоронні органи. Курс лекцій : навч. посіб. для студ. юрид. вузів та ф-тів / В. В. Молдован. – К., 1998. – 160 с.
61. Шиманський В. Ф. Судові та правоохоронні органи України : навч.-метод. посіб. / В. Ф. Шиманський. – Одеса, 2003. – 168 с.
62. Дяченко В. І. Система правоохоронних органів : навч. посіб. / В. І. Дяченко. – К., 2003. – 320 с.

63. Клименко Н. І. Правоохоронні органи України : навч. посіб. / Н. І. Клименко. – К., 2002. – Ст. 193–194.
64. Фиолевский Д. П. Судебная власть и правоохранительная система Украины : учеб. пос. / Д. П. Фиолевский. – Донецк, 2003. – Ст. 251–253.
65. Гель А. П. Судові та правоохоронні органи України : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / А. П. Гель, Г. С. Семаков, С. П. Кондракова. – К., 2004. – Ст. 261–264.
66. Приймаченко Д. В. Щодо вад правової регламентації провадження у справах про порушення митних правил / Д. В. Пиймаченко // Публічне право. – 2011. – № 1. – Ст. 18.
67. Антонов К. В. Збільшення правоохоронних повноважень митних органів у контексті розвитку митного та оперативно-розшукового законодавства [Електронний ресурс] / К. В. Антонов, В. В. Варава. – Режим доступу : <http://www.pravoznaves.com.ua/period/article/1691/%C0>.
68. Про службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
69. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України від 04 березня 1998 року // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 236.
70. Митний кодекс України від 07 червня 2012 року // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 44–45, 46–47, 48. – Ст. 552.
71. Податковий кодекс України від 02 грудня 2010 року № 2755-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
72. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо державної податкової служби та у зв'язку з проведенням адміністративної реформи в Україні : Закон України від 05 липня 1012 року № 5083-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5083-17>.
73. Про державну контрольно-ревізійну службу України : Закон України від 26 січня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 110.

74. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України від 30 червня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 50. – Ст. 472.
75. Про антимонопольний комітет України : Закон України від 26 листопада 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 9. – Ст. 106.
76. Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів : Закон України від 23 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.
77. Рішення Конституційного Суду України від 18 квітня 2012 року № 10-рп [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dvs-zp.gov.ua/?q=node/2760>.
78. Кримінальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 2341-14 // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 25–26. – Ст. 131.
79. Мельник М. І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність : навч. посіб. / М. І. Мельник, М. І. Хавронюк. – К., 2002. – 576 с.
80. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 грудня 2010 року // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, 43, 44–45. – Ст. 529.
81. Про внесення змін до Закону України "Про прокуратуру" : Закон України від 12 липня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 44. – Ст. 233.
82. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 року № 565- XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 4. – Ст. 20.
83. Про військову службу правопорядку у Збройних силах України : Закон України від 07 березня 2002 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 32. – Ст. 225.
84. Про Державну пенітенціарну службу України : Указ Президента України від 06 березня 2011 року № 394/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/394/2011>.
85. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року // Голос України. – 2012. – № 90–91. – 19 травня.
86. Великий тлумачний словник сучасної української мови / ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. – 1440 с.

87. Філософський енциклопедичний словник. – М., 2002. – 575 с.
88. Курило В. І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України : дис. д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Курило Володимир Іванович. – Київ, 2007. – 378 с.
89. Битяк Ю. П. Адміністративне право України / Ю. П. Битяк. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 543 с.
90. Ведерніков Ю. А. Адміністративне право України / Ю. А. Ведерніков, В. К. Шкарупа. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – 543 с.
91. Гончарук С. Т. Основи адміністративного права України / С. Т. Гончарук. – К. : Видавництво НАУ, 2004. – 199 с.
92. Забарний Г. Г. Адміністративне право України / Г. Г. Забарний. – К. : Атика, 2005. – 365 с.
93. Ківалов С. В. Адміністративне право України / С. В. Ківалов. – Одеса : Юридична література, 2004. – 875 с.
94. Сучасний тлумачний словник української мови / ред. В. В. Дубічинського. – Х. : ВД «Школа», 2008. – 832 с.
95. Про порядок здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 1999 року № 48 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/48-99-%D0%BF>.
96. Захарова О. С. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : підручник / О. С. Захарова, В. С. Ковальський, В. С. Лукомський. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 352 с.
97. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Указ Президента України від 06 квітня 2011 року № 383/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/383/2011>.
98. Бараннік Р. В. Судові, правоохоронні та правозахисні органи України : навч. посіб. / Р. В. Бараннік. – К. : Дакор, КТН, 2008. – 348 с.
99. Копейчиков В. В. Правознавство : підручник / В. В. Копейчиков. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 480 с.

100. Копейчиков В. В. Правознавство : підручник / В. В. Копейчиков, А. М. Колодій. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 752 с.
101. Арістова І. В. Державна інформаційна політика та її реалізація в діяльності органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади : дис. д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Арістова Ірина Василівна. – Харків, 2007. – 476 с.
102. Лисюченко В. П. Управління органами внутрішніх справ : довідник / В. П. Лисюченко, В. С. Цимбалюк, М. В. Гуцолук. – К. : УАВС, 1996. – 48 с.
103. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. – М. : ВЕК, 1997. – 355 с.
104. Про Національну гвардію України : Закон України від 13 березня 2014 року № 876-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/876-18/page>.
105. Про затвердження Положення про проходження служби рядовим та начальницьким складом органів внутрішніх справ : Постанова КМ України від 29 липня 1991 року № 114 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/114-91-n>.
106. Про затвердження Положення про військово-лікарську експертизу та медичний огляд в органах внутрішніх справ і військах внутрішньої та конвойної охорони МВС України : Наказ МВС від 17 липня 1995 року № 488 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0308-95>.
107. Про концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ : Постанова КМ України від 24 квітня 1996 року № 456 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/456-96-n>.
108. Про органи внутрішніх справ України : проект Закону України від 18 січня 2008 року № 1376 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/72281>.
109. Шкарупа В. К. Доказування та докази в адміністративно-примусовій діяльності органів внутрішніх справ (міліції) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Шкарупа Віктор Костянтинівич. – К., 1996. – 338 с.

110. Про поліцію України : проект Закону України від 03 липня 2012 р. № 10688/П [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=43877.
111. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : підручник / В. Т. Білоус, О. С. Захарова, В. С. Ковальський та ін. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 352 с.
112. Ковальський В. С. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : навч. посіб. / В. С. Ковальський, В. Т. Білоус, С. Е. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 320 с.
113. Серватюк Л. В. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів Державної прикордонної служби України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Серватюк Людмила Василівна. – К., 2007. – 210 с.
114. Серватюк Л. В. Становлення Державної прикордонної служби як правоохоронного органу / Л. В. Серватюк // Науковий вісник. – 2007. – № 6. – Ст. 184–194.
115. Етимологічний словник української мови : у 7 т. / укладач Г. П. Півторак. – К. : НВП «Видавництво «Наукова думка НАН України», 2012. – 568 с.
116. Лаврінчук І. Обставини встановлення правового статусу державного службовця / І. Лаврінчук // Право України. – 1999. – № 9. – Ст. 99.
117. Мельник М. А. Суд та інші правоохоронні органи. Правоохоронна діяльність : навчальний посібник / М. А. Мельник, М. І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2000. – 512 с.
118. Завжди перші! Державна прикордонна служба України: 1991–2011 рр. / за ред. М. М. Литвина. – К. : ТОВ «Арттехнологія», 2011. – 138 с.
119. Про Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 19 червня 2006 року № 546/2006. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/546/2006>.
120. Ярмиш О. Н. Взаємодія органів внутрішніх справ та підрозділів Державної прикордонної служби України в світлі реформування правоохоронних органів України / О. П. Ярмиш, Р. М. Павленко // Матеріали всеукраїнської науково-

практичної конференції «Проблеми теорії та практики реалізації правоохоронних функцій в охороні державного кордону» (22–23 листопада 2007 р.). – Хмельницький : Видавництво Національної академії Державної прикордонної служби України імені Б. Хмельницького, 2007. – Ст. 82–85.

121. Серватюк Л. В. Державна прикордонна служба України як гарант внутрішньої безпеки України / Л. В. Серватюк // Матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції «Проблеми теорії та практики реалізації правоохоронних функцій в охороні державного кордону» (22–23 листопада 2007 р.). – Хмельницький : Видавництво Національної академії Державної прикордонної служби України імені Б. Хмельницького, 2007. – Ст. 120–122.

122. Кобзар О. Ф. Проблеми визначення поняття взаємодії в системі правоохоронних органів / О. Ф. Кобзар // Південноукраїнський правничий часопис. – Одеса, 2011. – № 4. – Ст. 190–194.

123. Чумак В. В. Взаємодія та координація між суб'єктами державного кордону [Електронний ресурс] / В. В. Чумак. – Режим доступу : <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/2377/%C2>.

124. Полишук А. Д. Взаимодействие милиции с добровольными народными дружинами в сфере охраны общественного порядка. Административно-правовой аспект : учеб. пособие / А. Д. Полишук. – Киев : НИиРИО КВШ МВД СССР им. Ф. Э. Дзержинского, 1981. – 120 с.

125. Научная организация управления в аппаратах милиции / А. А. Аксенов, В. Н. Золотарев, Г. Г. Зуйков и др. ; под ред. Г. Г. Зуйкова, В. Д. Малкова. – М. : РИО Акад. МВД СССР, 1975. – 231 с.

126. Глієвий А. А. Взаємодія кримінальної міліції та оперативних підрозділів державного департаменту України з питань виконання покарань у боротьбі зі злочинністю : дис. ... канд. юрид. наук : 21.07.04 / А. А. Глієвий. – Х., 2002. – 267 с.

127. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. – К. : Голов. ред. Укр. енцикл. АН УРСР, 1975. – 386 с.

128. Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов ; под ред. Н. Ю. Шведовой. – 17-е изд., испр. – М. : Рус. яз., 1985. – 797 с.

129. Шепітько В. Ю. Криміналістика : енцикл. слов. (укр.-рос. і рос.-укр.) / В. Ю. Шепітько ; за ред. В. Я. Тація. – Х. : Право, 2001. – 560 с.
130. Гірко В. М. Криміналістика : підручник / В. М. Гірко, А. П. Дудніков, В. А. Журавель ; за заг. ред. В. Ю. Шепітька. – К. : Ін Юре, 2001. – 684 с.
131. Звирбуль В. К. Деятельность прокуратуры по предупреждению преступности (научные основы) / В. К. Звирбуль. – М. : Юрид. лит., 1971. – 165 с.
132. Веремеенко И. И. Взаимодействие милиции с добровольными народными дружинами / И. И. Веремеенко, Р. Г. Аксенов. – М. : Юрид. лит., 1975. – 86 с.
133. Оперативно-розыскная энциклопедия / [авт.-сост. А. Ю. Шумилов]. – М. : Шумилова И. И., 2004. – 364 с.
134. Малюткин В. А. Организация взаимодействия подразделений органов внутренних дел в осуществлении профилактики преступлений / В. А. Малюткин ; под ред. Г. А. Аванесова. – М. : РИО МВД СССР, 1976. Лекция 13. – 40 с.
135. Бандурка О. М. Оперативно-розшукова діяльність : підручник / О. М. Бандурка. – Х. : НУВС, 2002. – Ч. I. – 336 с.
136. Білоус В. Т. Координація боротьби з економічною злочинністю : монографія / В. Т. Білоус. – Ірпінь : Акад. держ. податк. служби України, 2002. – 440 с.
137. Кутушев В. Г. Теория и практика взаимодействия органов внутренних дел с другими государственными органами и общественностью в охране правопорядка / В. Г. Кутушев // Вопросы укрепления законности и устранения следственных ошибок в уголовном судопроизводстве : сб. труд. Академии МВД СССР. – М. : Акад. МВД СССР, 1985. – Ст. 62–67.
138. Каркач П. М. Координаційна функція прокуратури України : навч. посіб. / П. М. Каркач, В. Л. Синчук. – Х. : Право, 2005. – 96 с.
139. Якубов С. В. Административно-правовая сфера деятельности органов прокуратуры: координация противодействия правонарушениям : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / С. В. Якубов. – М., 2008. – 198 с.
140. Зинуров Р. Н. Концептуальные основы и научно-практические проблемы координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (тенденции и закономерности) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11 / Р. Н. Зинуров. – Уфа, 2003. – 351 с.

141. Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления / Б. П. Курашвили. – М. : Наука, 1987. – 294 с.
142. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / В. М. Плішкін ; за ред. Ю. Ф. Кравченка. – К. : Нац. акад. внутр. справ України, 1999. – 702 с.
143. Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки / Б. М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1988. – 280 с.
144. Шамрай В. Поняття і суть взаємодії, її значення / В. Шамрай, І. Олійник // Прокуратура, людина, держава. – 2004. – № 1 (31). – Ст. 60–67.
145. Загорный А. В. Координация деятельности органов внутренних дел с другими государственными органами общественными организациями в предупреждении правонарушений и укреплении общественного порядка : учеб. пособие / А. В. Загорный. – М. : Акад. МВД СССР, 1981. – 68 с.
146. Харченко Ю. В. Взаимодействие аппаратов уголовного розыска и 7-х отделов в раскрытии краж из квартир / Ю. В. Харченко, С. Г. Калмыков // Актуальные проблемы взаимодействия оперативных аппаратов органов внутренних дел : межвуз. сб. науч. тр. – Киев : НИ и РИО КВШ МВД СССР им. Ф. Э. Дзержинского, 1988. – Ст. 69–74.
147. Лавринец А. Є. Особливості взаємодії органів Державної прикордонної служби України та інших публічних органів управління / А. Є. Лавринець // Науковий вісник НАВС. – 2011. – № 3 (76). – Ст. 67.
148. Тонасійчук О. О. Форми взаємодії правоохоронних органів щодо забезпечення прикордонного режиму / О. О. Тонасійчук // Науковий вісник КНУВС. – 2008. – № 4. – Ст. 114.
149. Інструкція про порядок взаємодії дільничних інспекторів прикордонної служби Державної прикордонної служби України та дільничних інспекторів міліції в системі МВС України : затверджено Наказом Адміністрації Державної прикордонної служби України, Міністерства внутрішніх справ України від 18 грудня 2003 року № 380/1556 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 2 (частина 2). – Ст. 95.

150. Порядок надання Державній прикордонній службі та виконання нею доручень уповноважених державних органів щодо осіб, які перетинають державний кордон [Електронний ресурс] : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2013 року № 280. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280-2013-%D0%BF>.

151. Інструкція про порядок дій посадових осіб органів (підрозділів) охорони державного кордону під час затримання осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, без ухвали слідчого судді або суду та порядок подальшої взаємодії органів (підрозділів) охорони державного кордону з органами досудового розслідування [Електронний ресурс] : затверджено Наказом Адміністрації Державної прикордонної служби України від 14 листопада 2012 року № 931. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z2033-12>.

152. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи [Електронний ресурс] : Закон України від 02 лютого 1991 року № 795-12. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/791%D0%B0-12>.

153. 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 [Електронний ресурс] : затверджено Наказом Адміністрації Державної прикордонної служби України, Міністерства внутрішніх справ України від 12 січня 2004 р. № 27/57. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0166-04>.

154. Інструкція про порядок функціонування в органах внутрішніх справ та органах охорони державного кордону України обліку осіб, затриманих за порушення законодавства України про державний кордон та про правовий статус іноземців [Електронний ресурс] : затверджено Наказом МВС від 29.07.2002 р., № 723/435. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0819-02>.

155. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 року № 8074-10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

156. Соколенко С. І. Глобалізація і економіка України / С. І. Соколенко. – К. : КНЕУ, 2009. – 568 с.
157. Гевко В. Україна в контексті сучасного світового розвитку / В. Гевко // Україна – Європа – Світ : Міжнародний збірник наукових праць / гол. ред. Л. М. Алексієвець. – Тернопіль, 2009. – Вип. 1. – Ст. 78–82.
158. Тодоров І. Я. Україна на шляху до європейської та євроатлантичної спільноти : монографія / І. Я. Тодоров. – Донецьк : ДонНУ, 2006. – 268 с.
159. Про приєднання до Європейської конвенції про передачу провадження у кримінальних справах, 1972 рік : Закон України від 22 вересня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 31. – Ст. 250.
160. Бровар О. В. Інтеграція України у правовий простір Ради Європи упродовж 1992–2002 рр. : історико-правовий аспект [Електронний ресурс] / О. В. Бровар. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/-soc_gum/Pchdu/2012_1/016.pdf.
161. Про приєднання України до Статуту Ради Європи : Закон України від 31 жовтня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 38. – Ст. 287.
162. Луць Л. А. Європейські міждержавні правові системи та проблеми інтеграції з ними правової системи України (теоретичні аспекти) : монографія / Л. А. Луць. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – 304 с.
163. Висновок № 190 (1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи : Міжнародний документ від 26 вересня 1995 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_590.
164. Ярова Л. В. Головні завдання сучасної соціальної політики в контексті євроінтеграції України / Л. В. Ярова // Вісник Державної академії керівних кадрів культури і мистецтв : щоквартальний науковий журнал. – К. : Видавництво «Міленіум», 2010. – № 3. – Ст. 199–202.
165. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу : Указ Президента України від 11 червня 1998 року № 615/98. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/615/98>.

166. Бредіхин А. В. Україна та Європейський союз: ретроспектива розвитку відносин / А. В. Бредіхин // Наука. Релігія. Суспільство. – № 2. – 2009. – Ст. 7–12.
167. Про програму інтеграції України до Європейського Союзу : Указ Президента України від 14.09.2000 р. № 1072/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1072/2000>.
168. Кундеус О. М. Європейська політика України: основні етапи формування та реалізації / О. М. Кундеус // Слов'янський вісник : збірник наукових праць. – 2010. – № 10. – Ст. 209–215.
169. Кундеус О. М. Європейська інтеграція України на сучасному етапі / О. М. Кундеус // Слов'янський вісник : збірник наукових праць. – 2011. – № 11. – Ст. 197–199.
170. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01 липня 2010 року № 2411-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 40. – 527 с.
171. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським союзом і його державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс] // Урядовий портал. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=246581344.
172. На шляху інтеграції України до ЄС : інформаційний бюлетень з євроінтеграційних питань [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/docs/Euro_bulletin-1.pdf.
173. Смирнова І. Фактор російського впливу на євроінтеграційну політику України (2010–2013 рр.) / І. Смирнова // Історичні політологічні дослідження. – 2013. – № 1 (51). – Ст. 236–246.
174. Дубинский А. Таможенный союз или МВФ – куда податься бедному родственнику [Електронний ресурс] / А. Дубинский. – Режим доступу : <http://minprom.ua/digest/112681>.
175. Мартиненко В. М. Україна та Європейський Союз: перспективи взаємодії [Електронний ресурс] / В. М. Мартиненко, Н. Г. Гвазава. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Arpdu/2008_2/doc/4/02.pdf.

176. Михайлов А. М. Порівняльні переваги та недоліки від інтеграції України у західному або східному векторі інтеграції / А. М. Михайлов, Я. Ю. Бузова // Вісник Сумського національного аграрного університету. – 2005. – № 56. – Ст. 182–185.
177. Осадча Н. В. Характеристика процесу інтеграції України до Європейського Союзу / Н. В. Осадча // Економічний вісник Донбасу. – 2011. – № 3 (25). – Ст. 71–81.
178. Фонд «Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва». Ставлення громадськості до європейської інтеграції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dif.org.ua/ua/topics/euro_integration/.
179. Бородій О. В. Досвід Польщі для інтеграції України в Євросоюз / О. В. Бородій // Науковий вісник НЛТУ України. – 2010. – № 20.4. – Ст. 311–318.
180. Ковтун Є. Ю. Досвід інтеграції Латвії, Литви та Естонії до Європейського Союзу як приклад для України / Є. Ю. Ковтун // Філософські науки. Політичні науки : наук. вісник : зб. наук. праць. – К. : Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2010. – № 30. – Ст. 508–512.
181. Огризко В. С. Зовнішня політика України: обстоювання глибинних національних інтересів / В. С. Огризко // Національна безпека: український вимір : щокв. наук. зб. / Рада нац. безпеки і оборони України, Ін-т пробл. нац. безпеки. – К., 2008. – Вип. 1–2 (20–21). – Ст. 13–18.
182. Вагапов В. Б. Інтеграція України до європейської системи безпеки – гарантія забезпечення її суверенітету та територіальної цілісності / В. Б. Вагапов // 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. – Ст. 44–51.
183. Сліпченко М. Зарубіжний досвід охорони режиму державного кордону органами внутрішніх справ і можливості його використання в Україні / М. Сліпченко // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 3. – Ст. 27–30.

184. Плешко В. К. Особливості формування та реалізації єдиної державної політики у сфері прикордонної безпеки країнами європейського союзу / В. К. Плешко // Інвестиції: практика та досвід. – 2012. – № 3. – Ст. 102–105.
185. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу : Указ Президента України від 11 червня 1998 року № 615 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 24. – 2 липня.
186. Англійсько-французько-німецько-український словник термінології Європейського Союзу. – К. : К. І. С., 2007. – Ст. 226.
187. Договір про Європейський Союз від 7 лютого 1992 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/uchred_docs/evr_soюз_nice.htm.
188. Віллем Ф. Ван Ікелен. Розбудова безпеки і оборони / Віллем Ф. Ван Ікелен, Філіпп Х. Флурі // Збірка матеріалів щодо Плану партнерських дій із створення інститутів оборони і безпеки (PAP-DIB). – Женева – Київ, 2006. – 382 с.
189. Шенгенський кодекс про кордони (Schengen Borders Code) від 15 березня 2006 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/schengen/schengen_code.htm.
190. Зайцев Л. О. Історія органів внутрішніх справ : у 2 ч. Ч. 2 (XX ст.) / Л. О. Зайцев. – Х., 1999. – 154 с.
191. Бондаренко І. В. Органи внутрішніх справ у системах правоохоронних органів України, Російської Федерації та інших зарубіжних країн: теоретичні аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Бондаренко Ігор Володимирович. – К., 2004. – 213 с.
192. Сліпченко М. Напрями вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ щодо охорони режиму державного кордону / М. Сліпченко // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 4. – Ст. 62–64.
193. Проекти нормативно-правових актів, спрямованих на посилення боротьби з корупцією, підготовлені народним депутатом України Г. Москалем спільно з МВС України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/inain/uk/publish/article/72994>.

Наукове видання

Курило Володимир Іванович, Ільченко Олександр Васильович

**ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ТА ДЕРЖАВНОЇ
ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В УМОВАХ
ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

Монографія

Здано на виробництво 23.07.2015р.

Підписано до друку 23.07.2015 р.

Формат 60x90/16. Ум. друк. арк. 16,20. Обл.-вид. аркушів 16,20. Наклад
300 пр. Папір офсетний. Друк офсетний.

Зам. №0000017/15

Видавець і виготівник: видавництво «Магістр – ХХІ сторіччя» (м. Київ,
вул. Хрещатик, 26)