

А. Ф. Мота

Національної академії Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького,
канд. юрид. наук, доц.,
начальник кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ УЧАСТІ ГРОМАДЯН В ОХОРОНІ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ

© Мота А. Ф., 2015

Розглядаються нормативно-правова регламентація та можливі форми участі громадян в охороні державного кордону України. Така діяльність проаналізована на основі чинного адміністративного законодавства. Встановлено особливості залучення громадян до охорони державного кордону у складі державних органів та громадських об'єднань.

Ключові слова: громадяни, громадські формування, прикордонний наряд, охорона державного кордону.

А. Ф. Мота

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ОХРАНЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ УКРАИНЫ

Рассматривается нормативно-правовая регламентация и возможные формы участия граждан в охране государственной границы Украины. Такая деятельность проанализирована на основе действующего административного законодательства. Установлены особенности привлечения граждан к охране государственной границы в составе государственных органов и общественных объединений.

Ключевые слова: граждане, общественные формирования, пограничный наряд, охрана государственной границы.

A. F. Mota

ORGANIZATIONAL AND LEGAL PRINT PARTICIPATION OF CITIZEN IN THE BOUNDARIES OF OCRAN STATE BORDERS OF UKRAINE

In the article the legal regulation and the possible forms of participation of citizens in the protection of the state border of Ukraine. This activity is analyzed on the basis of the existing administrative legislation. The features to attract people to the protection of the state border as part of the state bodies and public associations.

Key words: citizens, public formations, border guard, guarding the state border.

Сучасне геополітичне становище України характеризується необхідністю забезпечення стабільності та безпеки у центрально-східній частині Європи [1]. Комплекс заходів, спрямованих на це протягом останнього часу, зазнав та зазнає кардинальних змін. Протяжність державного кордону з Російською Федерацією становить 2295,04 км, з яких сухопутна ділянка – 1974,04 км. Внаслідок збройної агресії цієї держави в охороні державного кордону відтворено використання військових методів. Фактично відбувається поєднання оборонних та правоохоронних функцій у діяльності органів Державної прикордонної служби України (далі – ДПС України). Постає необхідність

використання нових форм і методів у забезпеченні національної безпеки на державному кордоні та прикордонному просторі, а також залучення додаткових ресурсів.

І в цьому процесі залишається актуальним використання універсальних можливостей адміністративно-правового регулювання. Призначення цього регулювання полягає у спонуканні суб'єктів права діяти самостійно, здійснювати свої права і виконувати обов'язки в установлених режимах і процедурах.

Згідно із ч. 1 ст. 17 Конституції України: "...захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього українського народу". Відповідно "...захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, шанування її державних символів є обов'язком громадян України" (ч. 1 ст. 65 Конституції України) [2].

У теорії адміністративного права переважно досліджували аспекти можливої участі громадян в охороні громадського порядку. Передбачені Кодексом України про адміністративні правопорушення інститути необхідної оборони, крайньої необхідності і затримання порушника розглядаються як такі, що мають стимулювальне значення у сфері адміністративно-правового регулювання, за їх допомогою "активізується участь громадян у попередженні адміністративної делікатності" [3, с. 241]. Активні дії окремих громадян є дієвим засобом боротьби з різними правопорушеннями, одним із способів захисту особистості та її прав від суспільно небезпечних посягань, а також важливою формою забезпечення цивілізованого правопорядку. До того ж це є одним із видів добровільної і сумлінної співпраці населення з правоохоронними органами. Як вказує К. С. Бельський: "...громадський порядок охороняється перш за все громадянами", оскільки "держава не зможе забезпечити будь-який громадський об'єкт (вулицю, провулок, під'їзд будинку) нарядом міліції" [4, с. 101].

Щодо участі громадян в охороні державного кордону України, то відповідні дослідження стосувалися, як правило, правового статусу окремих категорій посадових осіб ДПС України (В. О. Хома, О. М. Царенко) або напрямів діяльності чи повноважень цього правоохоронного органу спеціального призначення (А. Є. Лавринець, Р. М. Ляшук, В. В. Половніков, Л. В. Серватюк та ін.). На рівні монографічних досліджень питання залучення громадян та їх об'єднань до охорони державного кордону з'ясовували В. Л. Зьолка та Д.С. Каблов.

Мета роботи – з'ясувати можливу участь громадян в охороні державного кордону та нормативно-правової регламентації вказаної діяльності, а також практики її здійснення на основі принципів законності, поваги і дотримання прав та свобод людини в умовах воєнної загрози.

Громадяни України можуть бути залучені до процесу охорони державного кордону у двох основних формах: як посадові особи ДПС України, як конфіденційне співробітництво окремих осіб, передбачені Законом України "Про оперативно-розшукову діяльність". Форми можливої співпраці з оперативними підрозділами ДПС України знаходяться, на нашу думку, поза межами адміністративно-правового регулювання.

Відповідно до ч. 1 ст. 14 Закону України "Про Державну прикордонну службу України", до особового складу ДПС України входять військовослужбовці та їхні працівники [5]. Узагальнене поняття військовослужбовців та працівників ДПС України, які, відповідно до своїх службових повноважень, залучаються до оперативно-службової діяльності під час виконання завдань з охорони державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, наведено на підзаконному рівні. Відповідно вживається термін "прикордонник" [6].

Комплектування ДПС України військовослужбовцями і проходження ними військової служби здійснюються на підставі Закону України "Про військовий обов'язок і військову службу" [7]. Отже, збережено "військову складову" у внутрішньоорганізаційній діяльності органів та підрозділів охорони державного кордону України. Проте правоохоронний характер діяльності цих формувань зумовив окреме нормативно-правове регулювання проходження військової служби. 29 грудня 2009 року Указом Президента України № 1115/2009 затверджено Положення про проходження громадянами України військової служби у Державній прикордонній службі України. Хоча це положення зберігає у комплектуванні особового складу ДПС України можливість залучення громадян за призовом на строкову військову службу, фактично це стало завершальним етапом

відмови військовослужбовців від строкової військової служби в охороні державного кордону. Крім того, Голова та начальники органів ДПС України отримали право самостійно приймати громадян на військову службу за контрактом. Про результати добору та прийняття громадянина на військову службу за контрактом в ДПС України лише інформується військовий комісаріат, якщо громадянин перебуває на військовому обліку як військовозобов'язаний [8].

Трудові відносини працівників ДПС України регулюються законодавством про працю, державну службу та укладеними трудовими договорами (контрактами) [5]. Варто зазначити, що нормативно передбачена участь такої категорії персоналу не лише у виконанні функцій забезпечення, але й у здійсненні оперативно-службової діяльності. Так, за Переліком військових посад Державної прикордонної служби України, які в мирний час можуть бути заміщені цивільними особами на умовах строкового трудового договору, визначені такі посади, як “старший офіцер відділу (відділення, групи, штабу) по роботі з іноземцями та адміністративного провадження”, “старший офіцер (з прикордонно-представницької роботи)”, “дільничний інспектор прикордонної служби”, “інспектор прикордонної служби”, “молодший інспектор прикордонної служби” [9]. Очевидно, що виконання службових обов'язків особами, які перебувають на цих посадах, безпосередньо пов'язане з виконанням основних функцій ДПС України, відповідно до ст. 2 Закону України “Про Державну прикордонну службу України”. Як наслідок, для такої категорії працівників передбачені повноваження, характерні для посадових осіб правоохоронних органів, зокрема, застосування фізичної сили, спеціальних засобів та зброї.

На практиці виникає питання, чи може поширюватися наказ на охорону державного кордону на працівників ДПС України. Відповідь на це питання є важливою, оскільки прикордонний наряд виконує службові обов'язки з охорони державного кордону з моменту отримання такого наказу [10, с. 8]. В окремих випадках спостерігається колізія щодо можливості реалізації окремих повноважень. Так, відповідно до п. 2.2 Інструкції з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення, “...складати протоколи про адміністративні правопорушення та протоколи про адміністративні затримання мають право усі військовослужбовці та працівники Держприкордонслужби, які безпосередньо виконують завдання з охорони державного кордону України” [11]. Виконання таких завдань пов'язується саме з фактом отримання наказу на охорону державного кордону. Усунена ця колізія може бути в результаті додаткового нормативного регулювання за прикладом регламентації діяльності громадських формувань з охорони державного кордону, яка встановлює межі використання таких формувань, зокрема, й у складі прикордонних нарядів.

Однак, потрібно визнати, що участь громадян в охороні державного кордону у складі громадських формувань відбувається не стільки через виконання свого обов'язку, скільки на основі реалізації своїх суб'єктивних прав. Конституція України передбачає право громадян України на свободу об'єднання у громадські організації, зокрема, для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів [2]. Ця свобода гарантована людині на світовому та регіональному (європейському) рівні. І цілком обґрунтоване задоволення “інших інтересів” може розглядатися і як можливість об'єднання з іншими громадянами для забезпечення громадського порядку, або як здійснення інших правоохоронних функцій.

Аналіз відповідних положень національного законодавства однозначно засвідчує добровільність об'єднання у ті чи інші формування з охорони державного кордону. “Добровільність” розглядається не тільки як ознака, але й як принцип створення та діяльності громадського об'єднання. Відповідно до п. 2. ст. 3 Закону України “Про громадські об'єднання” добровільність “передбачає право особи на вільну участь або неучасть у громадському об'єднанні, зокрема в його створенні, вступі у таке об'єднання або припиненні членства (участі) у ньому” [12]. Це саме те, що відрізняє участь громадян в охороні державного кордону поза державними утвореннями, хоча безпосередньо вони можуть виконувати однакові завдання з прикордонниками. Навіть вчинення ними окремих процесуальних дій (наприклад, складання протоколу про адміністративне правопорушення) або застосування деяких примусових заходів (наприклад, заходів фізичного впливу чи спеціальних засобів) не перетворює їх на державних службовців.

Закон України “Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону” передбачає окремі організаційні форми громадських формувань з охорони державного кордону: зведені загони громадських формувань, спеціалізовані загони (групи) сприяння ДПС України, асоціації громадських формувань [13]. Набула поширення практика, коли організаційно відповідні формування формуються попередньо і згодом залучаються до процесу охорони державного кордону. Загалом потрібно визнати необхідність участі громадян, які не є військовослужбовцями або працівниками органів та підрозділів охорони державного кордону, у здійсненні такої діяльності. Наприклад, начальник Луцького прикордонного загону полковник Олександр Білюк так охарактеризував діяльність членів громадського козацького формування “Славутська Січ” на ділянці відділу прикордонної служби “Дольськ”: “...допомога козаків потрібна, у них можна бути впевненим. Адже багато прикордонників загону вибули на посилення південних і східних напрямків держрубежу. Тому за допомогою громадського формування вдалося збільшити щільність охорони “зеленої ділянки” на Волині” [14, с. 7].

Форми безпосередньої діяльності громадського формування з охорони державного кордону визначені на підзаконному рівні. Відповідно до п. 4.2 Інструкції про роботу з громадськими формуваннями з охорони державного кордону: “...члени громадського формування виконують завдання з охорони державного кордону разом з дільничними інспекторами прикордонної служби, а в сільській місцевості – самостійно шляхом виконання конкретних доручень начальників підрозділів охорони державного кордону”. Допускається і те, що члени громадського формування можуть входити до складу прикордонного наряду. Прикордонні наряди, до складу яких входять члени громадського формування, очолюють військовослужбовці ДПС України і під час несення служби старший прикордонного наряду керує діями членів громадського формування [15].

У сучасних умовах виникає питання про можливість використання зброї членами громадського формування з охорони державного кордону. Закон містить однозначну заборону на використання холодної та вогнепальної зброї, зокрема мисливської, яка, згідно з чинним законодавством, може перебувати в їх особистому користуванні [13]. Це цілком зрозуміло, оскільки здебільшого громадські формування з охорони державного кордону призначені для протидії адміністративним правопорушенням, спостереження за місцевістю в районах перебування або проведення роз’яснювальної та профілактичної роботи серед місцевого населення контрольованих прикордонних районів.

Проте така законодавча позиція може бути переглянута, зважаючи на обстановку, яка існує на державному кордоні, на лінії розмежування зони проведення антитерористичної операції та на адміністративній межі Херсонської області з Автономною Республікою Крим. Оперативні зведення ДПС України свідчать про загрози безпеці осіб, які охороняють державний кордон і змушені протидіяти озброєним злочинцям. За таких умов прикордонники та особи, які їм допомагають, повинні мати можливість захистити себе. Тому озброєння членів громадських формувань з охорони державного кордону є допустимим кроком під час особливого періоду, зважаючи також на те, що “...не можуть бути членами зазначених громадських формувань особи, які порушують громадський порядок, особи, судимість з яких не знята або не погашена у встановленому законом порядку, та раніше засуджені за умисні злочини, хворі на хронічний алкоголізм і наркоманію, визнані у судовому порядку недієздатними чи обмежено дієздатними, та інші особи у випадках, передбачених законами України” [13].

Висновки. Отже, створені правові основи участі громадян в охороні державного кордону України, визначені організаційні форми діяльності громадських формувань, що залучені до цього процесу, поширюються на практику їх використання. У сучасних умовах важливо забезпечити залучення громадян до протидії загрозам, що виникають у прикордонному просторі.

1. Концепція інтегрованого управління кордонами: схв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 жовтня 2010 р. № 2031-р // Офіційний вісник України. – 2010. – № 83. – Ст. 2918.
2. Конституція України: прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року //

Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 (з наступними змінами та доповненнями). 3. Остапенко О. І. *Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку.* – Львів: Львівський інститут внутрішніх справ при Українській академії внутрішніх справ, 1995. – 31 с. 4. Бельський К. С. *Феноменологія адміністративного права.* – Смоленск, 1995. – 144 с. 5. *Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3.04.2003 р. // Урядовий кур'єр. – 2003. – 7 травня (з наступними змінами та доповненнями).* 6. *Інструкція про застосування зброї, бойової техніки, озброєння кораблів (катерів), літаків і вертольотів Державної прикордонної служби України, спеціальних засобів та заходів фізичного впливу під час охорони державного кордону та виключної (морської) економічної зони України: затв. наказом Адміністрації Державної прикордонної служби України № 200 від 21 жовтня 2003 року // Офіційний вісник України. – 2003. – № 43. – Ст. 2287.* 7. *Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України в редакції від 4 квітня 2006 року // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 38. – Ст. 324 (з наступними змінами та доповненнями).* 8. *Положення про проходження громадянами України військової служби в Державній прикордонній службі України: затв. Указом Президента України № 1115/2009 від 29 грудня 2009 року // Офіційний вісник України. – 2009. – № 101. – Ст. 3513.* 9. *Перелік військових посад Державної прикордонної служби України, які в мирний час можуть бути заміщені цивільними особами на умовах строкового трудового договору: затв. наказом Адміністрації Державної прикордонної служби України у редакції від 12 березня 2012 року // Офіційний вісник України. – 2011. – № 71. – Ст. 2700.* 10. *Інструкція з організації оперативно-службової діяльності відділу прикордонної служби Державної прикордонної служби України. Частина II (змінна прикордонних нарядів, прикордонний наряд, дільничний інспектор прикордонної служби): затв. наказом Адміністрації Державної прикордонної служби України від 29 грудня 2009 року № 1040. – Хмельницький: Вид-во Національної академії Державної прикордонної служби України імені Б. Хмельницького, 2010. – 75 с.* 11. *Інструкція з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення: затв. наказом МВС України № 898 від 18 вересня 2013 року // Офіційний вісник України. – 2013. – № 82. – Ст. 3056.* 12. *Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 року // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – Ст. 1 (з наступними змінами та доповненнями).* 13. *Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22 червня 2000 року // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338 (з наступними змінами та доповненнями).* 14. *Пильнує “Славуцька Січ” // Прикордонник України. – 2014. – 18 квітня.* 15. *Інструкція про роботу з громадськими формуваннями з охорони державного кордону: затв. наказом МВС України № 948 від 15 вересня 2014 року // Офіційний вісник України. – 2014. – № 85. – Ст. 2416.*