


## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА ПОЛІЦЕЇСТИКА

УДК 342.7

DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2019.4.04>

**ІВАН ІВАНОВИЧ БАЙДЮК,**

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

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

### ГЕНЕЗИС ІНСТИТУТУ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З ІНШИМИ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ

Стаття присвячена дослідженню становлення взаємодії Державної прикордонної служби України з іншими правоохоронними органами, що обумовлено значенням завдань Державної прикордонної служби України, реформування правоохоронних органів, створенням нових та, відповідно, необхідністю удосконалення існуючих чи встановлення нових механізмів співпраці між цими суб'єктами. Досягнення мети дослідження уможливили загальнонаукові й спеціальні методи наукового пізнання. Основним методом дослідження став історико-правовий, що дозволив одночасно розкрити історичні аспекти і правову основу взаємодії Державної прикордонної служби України з правоохоронними органами на різних етапах. З'ясовано особливості взаємодії органів охорони державних кордонів із державними суб'єктами починаючи з V століття і до сьогодні. Наголошено на специфіці взаємодії Державної прикордонної служби України з правоохоронними органами в рамках спеціальної прикордонної операції «Кордон», а також на території операції об'єднаних сил.

**Ключові слова:** взаємодія, Державна прикордонна служба України, державний кордон, правоохоронні органи.

*Оригінальна стаття*

#### Постановка проблеми

Державна прикордонна служба України є тим суб'єктом, на який покладено завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні. Однак належно виконати передбачене національним законодавством завдання Державна прикордонна служба України може лише за умови взаємодії з іншими правоохоронними органами через спільні узгоджені дії, спрямовані на досягнення спільної мети, та взаємну допомогу. З огляду на те, що в умовах інтеграції України до Європейського Союзу актуалізувались питання вдосконалення прикордонного і міжнародного співробітництва, окремої уваги потребують історичні аспекти взаємодії Державної прикордонної служби України з правоохоронними органами, оскільки така взаємодія не є чимось новим для зазначених суб'єктів, зважаючи на пріоритетність захисту державних кордонів з часів появи перших ознак державності на українських землях.

#### Стан дослідження проблеми

Питання діяльності Державної прикордонної служби України, включаючи аспекти її взаємодії з іншими суб'єктами були предметом дослідження таких науковців, як: В. Б. Авер'янов, Г. В. Атаманчук, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, П. В. Журавльов, І. Г. Іванченко, І. І. Коваленко, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, М. М. Литвин, О. М. Музичук, В. В. Половников, Ю. М. Старілов тощо. Але виключно проблема становлення інституту взаємодії Державної прикордонної служби України з правоохоронними органами комплексно розкрита не була, що обумовлює необхідність вивчення зазначеного питання.

#### Мета і завдання дослідження

Мета статті полягає у визначенні етапів генезису інституту взаємодії Державної прикордонної служби України з іншими правоохоронними органами та виокремленні їх особливостей, що можуть бути враховані на сучасному етапі співпраці між зазначеними суб'єктами. Відповідно до поставленої мети

завданнями дослідження є: з'ясувати сутність уже існуючих класифікацій етапів становлення взаємодії Державної прикордонної служби України з іншими правоохоронними органами; розглянути нормативну основу взаємодії між Державною прикордонною службою України з іншими правоохоронними органами на різних етапах; виокремити специфіку сучасного етапу взаємодії Державної прикордонної служби України з іншими правоохоронними органами; сформулювати авторське бачення етапів генезису інституту взаємодії Державної прикордонної служби України з іншими правоохоронними органами.

#### **Наукова новизна дослідження**

В контексті вже існуючих у науковій доктрині підходів до класифікації етапів становлення взаємодії органів охорони державного кордону з іншими правоохоронними органами удосконалено періодизацію генезису інституту взаємодії Державної прикордонної служби України з правоохоронними органами з урахуванням сучасних умов розвитку держави.

#### **Виклад основного матеріалу**

Історія створення та розвитку системи охорони державних кордонів України, як і історія державності на території України, складна. При цьому становлення Державної прикордонної служби України завжди супроводжувалось її функціональною залежністю від взаємодії з органами виконавчої влади України, громадянами, зокрема місцевим населенням прикордонних регіонів, правоохоронними органами тощо.

Сьогодні існує декілька класифікацій етапів становлення взаємодії Державної прикордонної служби України з іншими суб'єктами, включаючи правоохоронні органи. Так, Р. А. Калужний та І. П. Кушнір звертають увагу на те, що першооснови для такої взаємодії пов'язані з виникненням державних форм організації суспільного життя (V – XIII ст.). Для цього етапу характерним є: формування державної території та розуміння необхідності створення дієвої системи з її охорони і захисту; свідоме відокремлення важливої функції – охорона кордонів держави; поява органів, що здійснюють охорону та захист державного кордону [1, с. 10]. Отже, можна дійти висновку, що протягом цього періоду формується загальне усвідомлення необхідності охорони території та її кордонів, створюються відповідні державні органи та передумови для здійснення ними охорони кордонів.

Другий етап (XIV – початок XIX ст.), на думку науковців, відзначається згасанням дер-

жавності на українських землях та їх захопленням сусідніми державами. Відповідно поділ українських територій між кількома державами суттєво вплинув на діяльність державних органів і розвиток системи взаємодії у сфері охорони й захисту державних кордонів. Держави, у складі яких перебувала територія України, вирішували ці питання по-різному. Однак розвивався понятійний апарат, зокрема було сформульовано мету охорони кордону та визначення прикордонної смуги. Крім того, приділяється увага правовому врегулюванню охорони кордонів, що передбачає взаємодію між різними органами. Зокрема, в 1571 році було прийнято Боярський приговор про станичну і сторожову службу, який передбачав порядок взаємодії сторожів і станичників із сусідніми сторожами і станицями, з воєводами, намісниками ближніх міст [1, с. 9–21]. Тобто, фактично, на цьому етапі розпочинається формування правової основи взаємодії посадових осіб та органів охорони і захисту території та державних кордонів з іншими суб'єктами.

У свою чергу, третій етап, який розпочинається на початку XIX століття, характеризується тим, що, по-перше, охорона державного кордону стає пріоритетним напрямком діяльності держави; по-друге, прийнято значну кількість нормативних актів, якими визначаються форми і методи діяльності прикордонної служби, серед яких взаємодія із силовими структурами (Червона Армія, Військово-морські сили, Народний комісаріат оборони, Народний комісаріат внутрішніх справ), а також місцевими органами влади і населенням прикордонних регіонів. І, нарешті, останній етап (поч. 90-х років XX ст. – до сьогодні) ознаменувався актуалізацією питання забезпечення цілісності системи захисту інтересів України на державному кордоні після розпаду СРСР і проголошення незалежності України [1, с. 24].

На думку М. М. Литвина, зі здобуттям Україною незалежності взаємодія державних органів у питаннях охорони і захисту державного кордону набуває нового розвитку. З огляду на це науковець виділяє чотири етапи: 1-й – 1991–1993 роки; 2-й – 1994–1999 роки; 3-й 2000–2005 роки; 4-й – 2006 рік – до сьогодні. На першому етапі, як відзначає М. М. Литвин, основні зусилля були спрямовані на створення нового прикордонного органу. На другому етапі впроваджувались нові підходи до охорони державного кордону. На третьому етапі удосконалювалось правове регулювання здійснення охорони і захисту державному кордоні. Тоді як четвертий етап характеризується побудовою сучасної інтегрованої системи охорони

кордону і підвищенням прикордонної безпеки загалом [2, с. 13–14].

У забезпеченні прикордонної безпеки України на початку 90-х років через свої функціональні повноваження брали участь багато міністерств і відомств: Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство закордонних справ України, Служба безпеки України, Міністерство транспорту України, Державна митна служба України, інші органи виконавчої влади України і місцевого самоврядування. Діяльність цих владних суб'єктів, покликаних упорядкувати суспільні відносини у сфері державного кордону до нових геополітичних і соціально-економічних умов, вимагала державно детермінованої координації. Саме тому в ст. 27–1 Закону України «Про державний кордон України» від 4 листопада 1991 року закріплено, що координацію при перетинанні державного кордону України або у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України здійснюють органи охорони державного кордону, одним із яких, відповідно, були Прикордонні війська України. У напрямку налагодження взаємодії між прикордонниками органами, органами Міністерства внутрішніх справ України, Службою безпеки України і місцевої влади здійснюється робота для чіткого розуміння того, що введення прикордонної смуги приведе до підтримання порядку на кордоні, створення нормальних умов для промислової діяльності в прикордонній зоні, укріплення довіри і добросусідства [1, с. 118–120].

Важливу роль у подальшому становленні взаємодії у сфері охорони державного кордону відіграла прийнята 29 березня 1994 року спільно з Державним комітетом у справах охорони державного кордону України, Державним митним комітетом України, Міністерством внутрішніх справ України, Міністерством закордонних справ України, Службою безпеки України, Головним управлінням командувача Національної гвардії України, Міністерством сільськогосподарства і продовольства України, Міністерством охорони навколишнього середовища, природного середовища України, Міністерством транспорту України, Міністерством охорони здоров'я України Інструкція про взаємодію та розмежування функцій щодо здійснення контролю на державному кордоні. В Інструкції були сформульовані напрямки, форми, рівні взаємодії, розмежовано повноваження взаємодіючих органів, однак зазначений підзаконний акт утратив чинність у 2008 році. Хоча у 2006 році, навпаки, було за-

тверджено Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України до 2015 року<sup>1</sup>, де серед напрямків такого розвитку вказувалося на удосконалення взаємодії з правоохоронними органами України та суміжних держав. Відповідно було скасовано вищевказаний підзаконний акт, який мав важливе значення для спільної діяльності Державної прикордонної служби з іншими правоохоронними органами, але новий прийнято не було.

Слід зазначити, що питання взаємодії Державної прикордонної служби з правоохоронними органами стало одним із напрямків Стратегії розвитку Державної прикордонної служби України, ухваленої 23 листопада 2015 року<sup>2</sup>, зокрема мова йде про модернізацію системи управління Державної прикордонної служби та удосконалення її взаємодії з іншими органами, що входять до складу сектору безпеки і оборони

19 жовтня 2015 року в окремий суб'єкт у структурі Державної прикордонної служби України було виділено прикордонний наряд, тобто одну або кілька озброєних чи спеціально екіпірованих уповноважених службових осіб Державної прикордонної служби України, які безпосередньо виконують завдання з охорони державного кордону України або здійснюють інші повноваження як самостійно, так і спільно з іншими суб'єктами, зокрема посадовими особами правоохоронних органів<sup>3</sup>.

Сьогодні Державна прикордонна служба України разом з іншими правоохоронними органами (Національна поліція України, Національна гвардія України, Служба безпеки України, Державна фіскальна служба України тощо) бере участь у спільній спеціальній прикордонній операції «Кордон». Заходи в рамках такої операції дають значне зниження рівня протиправної діяльності на державному кордоні та допомагають виявляти правопорушників на підступах до державного кордону. Зокрема за підсумками спільної спеціальної прикордонної операції «Кордон-2018» підрозділами Державної прикордонної служби

<sup>1</sup> Про Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року : Указ Президента України від 19.06.2006 № 546/2006.

<sup>2</sup> Про схвалення Стратегії розвитку Державної прикордонної служби : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.11.2015 № 1189-р.

<sup>3</sup> Про затвердження Інструкції про службу прикордонних нарядів Державної прикордонної служби України : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 19.10.2015 № 1261.

України у взаємодії із правоохоронними органами України, прикордонними відомствами суміжних держав було затримано 540 нелегальних мігрантів, 18,4 тисяч осіб – за порушення державного кордону та 4750 осіб – за порушення прикордонного режиму. А під час проведення заходів прикордонного контролю виявлено 265 підроблених та більше 3230 недійсних паспортних документів. Також виявлено та вилучено 386 одиниць зброї, більше 2680 штук боєприпасів та близько 350 кг наркотичних, психотропних речовин і прекурсорів, а також товарів на майже 130 млн гривень. Були виявлені під час операції і транспортні засоби, зокрема більше 530 викрадених та 360 – з підробленими документами [3].

Більше того, особливістю взаємодії Державної прикордонної служби України з іншими правоохоронними органами на сучасному етапі є часткова невідповідність діяльності правоохоронних органів у сфері забезпечення національної безпеки України у прикордонній сфері сучасним вимогам, а також здійснення спільних операцій та дій на території проведення операції об'єднаних сил.

Так, В. Л. Зьолка наголошує на непоодиноких випадках неузгодженості дій, послаблення координуючої ролі органів охорони кордону в питаннях припинення протиправної діяльності на кордоні, розпорошення зусиль, що призводить до зриву виконання поставлених завдань та необґрунтованого збільшення матеріальних витрат, відповідно результати роботи системи правоохоронних органів не можуть задовольнити інтереси громадянського суспільства [4].

Щодо здійснення спільних операцій та дій на території проведення операції об'єднаних сил, то це за, В. Білецьким, обумовлено необхідністю забезпечення національної безпеки та відсічі збройній агресії Російської Федерації у Донецькій і Луганській областях. Відповідно науковець акцентує увагу на тому, що: 1) має місце тісний взаємозв'язок між оперативними підрозділами на території проведення ООС; 2) чітка узгодженість дій взаємодіючих оперативних підрозділів зі своєчасним обміном інформацією; 3) отримання більш якісних

результатів, ніж результати оперативно-розшукової діяльності окремого суб'єкта та інші [5].

### Висновки

Безпосередньо взаємодії Державної прикордонної служби України з іншими правоохоронними органами передувало декілька етапів: перший етап (V – XIII ст.), що відзначається появою такою функції держави, як охорона державних кордонів; другий етап (XIV–XIX ст.) – характеризується розвитком понятійного апарату, конкретизацією суб'єктів, з якими взаємодіють органи охорони державного кордону, в нормативних актах цього періоду; третій етап (поч. 90-х років XX ст. до 1991 р.), коли охорона державних кордонів була визнана пріоритетним завданням держави, і прикордонна служба активно взаємодіяла із силовими структурами; четвертий етап (з кінця 1991 р. до 31 липня 2003 р.), що пов'язаний із діяльністю Прикордонних військ України та, відповідно, їх взаємодією з правоохоронними органами держави. Відповідно лише з 31 липня 2003 року, коли було утворено Державну прикордонну службу України, ми можемо говорити про початок становлення взаємодії зазначеної служби з іншими правоохоронними структурами. Отже, пропонуємо виділяти такі її етапи: перший етап (з 31 липня 2003 р. до 2006 р.), тобто з моменту створення Державної прикордонної служби та здійснення нею взаємодії з правоохоронними органами на підставі інструкції 1994 року, яка згодом втратила чинність; другий етап (2006–2015 рр.), що розпочинається із затвердження концепції розвитку Державної прикордонної служби України, одним із напрямків якого стало удосконалення взаємодії з правоохоронними органами України та суміжних держав, створення прикордонного наряду; третій етап (2015 р. – до сьогодні), що відзначився, в першу чергу, особливими умовами взаємодії Державної прикордонної служби України з правоохоронними та силовими структурами на території проведення операції об'єднаних сил, участю зазначених суб'єктів у спільній спеціальній прикордонній операції «Кордон».

### Список бібліографічних посилань

1. Калюжний Р. А., Кушнір І. П. Правове забезпечення взаємодії публічної адміністрації у прикордонній сфері : монографія. Київ : Леся, 2015. 224 с.
2. Литвин М. М. Основи інтегрованого управління кордонами : курс лекцій. Хмельницький : Нац. акад. Держ. прикордонної служби України ім. Б. Хмельницького, 2011. 386 с.
3. Розпочалась підготовка до проведення спільної спеціальної операції «Кордон-2019» // Державна прикордонна служба України : офіц. веб-сайт. 24.04.2019. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/news/Rozpochalas-pidgotovka-do-provedennya-spilnoi-specialnoi-operacii-Kordon-2019/> (дата звернення: 15.11.2019).

4. Зюлка В. Проблеми правового забезпечення ефективної взаємодії Держприкордонслужби України із правоохоронними органами та військовими формуваннями у прикордонній сфері. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України*. 2016. Вип. 1. URL: [https://nadpsu.edu.ua/wp-content/uploads/2018/11/visnik\\_1\\_2016\\_ug.pdf](https://nadpsu.edu.ua/wp-content/uploads/2018/11/visnik_1_2016_ug.pdf) (дата звернення: 15.11.2019).

5. Білецький В. Взаємодія оперативних підрозділів Державної прикордонної служби України з оперативними підрозділами інших органів на території проведення операції об'єднаних сил. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. Вип. 1. С. 122–126.

Надійшла до редколегії 19.11.2019

### **БАЙДЮК И. И. ГЕНЕЗИС ИНСТИТУТА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОГРАНИЧНОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ С ДРУГИМИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ**

Статья посвящена исследованию становления взаимодействия Государственной пограничной службы Украины с другими правоохранительными органами, что обусловлено значением задач Государственной пограничной службы Украины, реформирования правоохранительных органов, созданием новых и, соответственно, необходимостью усовершенствования существующих или установления новых механизмов сотрудничества между этими субъектами. Достижение цели исследования сделали возможными общенаучные и специальные методы научного познания. Основным методом исследования стал историко-правовой, позволивший одновременно раскрыть исторические аспекты и правовую основу взаимодействия Государственной пограничной службы Украины с правоохранительными органами на различных этапах. Выявлены особенности взаимодействия органов охраны государственных границ с государственными субъектами начиная с V века и до сих пор. Отмечена специфика взаимодействия Государственной пограничной службы Украины с правоохранительными органами в рамках специальной пограничной операции «Граница», а также на территории операции объединенных сил.

**Ключевые слова:** взаимодействие, Государственная пограничная служба Украины, государственная граница, правоохранительные органы.

### **BAIDYUK I. I. GENESIS OF THE INSTITUTE OF INTERACTION OF THE STATE BORDER GUARD SERVICE OF UKRAINE WITH OTHER LAW ENFORCEMENT AGENCIES**

The article is focused on the research of historical aspects of interaction between the State Border Service of Ukraine with other law enforcement agencies of Ukraine, which is conditioned by the importance of the tasks assigned to the State Border Service of Ukraine on the security and protection of the state borders, especially in the current conditions of integration of the state into the European space, by reforming a number of law enforcement agencies of Ukraine, the creation of new law enforcement structures and, accordingly, the need to improve existing or establish new cooperation mechanisms of interaction between the above entities. Both general scientific and special methods of scientific cognition made possible to achieve the set goal and objectives of the study. The central method of the research was the historical and legal method, which allowed to reveal both the historical aspects and the legal basis of interaction of the State Border Service of Ukraine with other law enforcement agencies at different stages. The peculiarities of the interaction of the state border protection agencies with other state entities have been clarified since the V century, when the need for the protection of state borders was first realized and the relevant agencies were created. The author has determined law enforcement agencies that interact with the State Border Service of Ukraine nowadays and the legal basis of such interaction. Particular attention has been paid to the specifics of carrying out interaction of the State Border Service of Ukraine with other law enforcement agencies within the framework of the special border operation "Border", as well as on the territory of the operation of the joint forces.

**Keywords:** interaction, State Border Service of Ukraine, state border, law enforcement agencies.