

УДК 342.9

## ПРОГАЛИНИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ЩОДО БОРЬОТБИ З ТЕРОРИЗМОМ

*В. І. Вичавка*, ад'юнкт ад'юнктур  
Національної академії Державної  
прикордонної служби України  
імені Богдана Хмельницького

**Вступ.** Для України зростає актуальність викликів і потенційних загроз, що зумовлено терористичною діяльністю російсько-терористичних найманців та диверсійно-розвідувальних груп Збройних Сил РФ у зоні антитерористичної операції (далі – АТО) та прилеглих до неї областях України, розширенням політичних, економічних, гуманітарних та культурних зв'язків України з країнами світу, де тривають збройні конфлікти, участю українського військового контингенту в миротворчих операціях, перебуванням у нашій країні великої кількості іноземців із країн Близького Сходу, Південно-Східної і Центральної Азії, Північної Африки (з них близько 30 тис. студентів – громадян країн, що традиційно постачають нелегальних мігрантів та серед яких виявляються прихильники міжнародних ісламістських терористичних та релігійно-екстремістських угруповань), нестабільністю соціально-політичної ситуації у державі тощо.

Сьогодні можна стверджувати, що тероризм – це антисуспільне явище, яке не має національних кордонів, а його масштаби становлять реальну загрозу суспільству та держави. Тому особливе місце у боротьбі з тероризмом на державному кордоні та в межах контрольованих прикордонних районів відводиться Державній прикордонній службі України (далі – ДПСУ), що потребує не лише ініціативності, непримиримості, принциповості, творчого підходу, а й високого рівня адміністративно-правового забезпечення своєї діяльності.

**Постановка завдання.** Мета статті – визначити прогалини правового регулювання діяльності ДПСУ щодо боротьби з терориз-

мом на державному кордоні та в межах контрольованих прикордонних районів України у сучасних умовах.

Для дослідження проблематики правового регулювання діяльності ДПСУ щодо боротьби з тероризмом та визначення актуальності викликів і загроз для України було проаналізовано роботи вітчизняних та зарубіжних терологів, зокрема, В. Антипенка, М. Гуцало, В. Смельянова, В. Зеленецького, В. Ліпкана, Ю. Марченка, В. Кубальського, Ю. Антоняна, Т. Бояр-Созонович, О. Князева, В. Лакера, В. Лунєєва, Є. Ляхова, Р. Ляшука, І. Міхеєва, Л. Моджоряна, О. Шелковнікової, І. Яковенка та ін. Аналіз наукових джерел та висновки вчених-юристів дають підстави стверджувати, що тероризм на державному кордоні та в межах контрольованих прикордонних районів слід вважати однією із найбільших загроз державі Україна.

**Результати дослідження.** Проблематика тероризму надзвичайно складна у своєму дослідженні, а ще складніша в її запобіганні та розв'язанні. Лише за останні 200 років це явище зазнало надзвичайно великої еволюції і змін. Те, наскільки розвинулося людство у плані науково-технічного прогресу, прямо пропорційно тому, наскільки розвинувся тероризм.

Тероризм спрямований на людей, різні суспільні інститути, природні та рукотворні предмети. Все це об'єкти тероризму. Об'єктами безпосереднього терористичного впливу зазвичай є життя, здоров'я, свобода конкретних осіб і груп, а також персонально невизначених груп, емоційно-психічна сфера людей, фізична цілісність, збереження, законна приналежність, сталий стан і функціонування матеріальних об'єктів, фінансових коштів і т. д. Як об'єкти ослаблення і підриву для тероризму виступають внутрішня і зовнішня безпека країни, конституційний лад, незалежність і суверенітет держави, політична, економічна та суспільна стабільність, суспільна думка.

На думку В. Майбороди, С. Кузьміна та інших експертів, міжнародні терористичні організації й досі мають можливість використовувати територію України як транзитну територію для проникнення до країн Західної Європи, переховування своїх членів, створення бізнесових структур для фінансового забезпечення своєї діяльності, спроб придбання зброї та інших засобів ураження [1; 2; 3].

Водночас, за висновками вітчизняних експертів, нині для України найімовірнішими та найнебезпечнішими є виклики й потенційні загрози, спричинені міжнародно-державним тероризмом із боку РФ. Зокрема, до 2014 р. Україну зараховували до країн з найменшим ризиком у цій сфері, а тероризм як соціальне явище в нашій державі тоді мав вияви, характерні для початкової стадії його розвитку. Проте від початку російської агресії та анексії Автономної Республіки Крим, а також безпосередньої участі збройних формувань РФ у терористичній діяльності, прямого керівництва незаконними збройними формуваннями на Донбасі, масштабного озброєння й підготовки терористів ситуація в Україні докорінно змінилася [4]. Підтвердженням цьому можуть слугувати численні повідомлення ЗМІ про вибухи та вбивства з використанням вогнепальної зброї, що трапилися в зоні АТО, Одеській, Харківській та інших областях України, а також майже щоденні звіти Служби безпеки України (далі – СБУ) про виявлені на території нашої держави сховища (так звані «закладки») з вибухівкою, зброєю та боєприпасами.

Відповідно до п. 9 ст. 4 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» до переліку суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом (системи суб'єктів першого рівня), віднесено центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону [5]. Виходячи з вищевикладеного, важливими є питання правового забезпечення діяльності ДПСУ як одного із суб'єктів боротьби з тероризмом [6, с. 205, 206].

Відповідно до п. 5 ст. 5 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» ДПСУ здійснює боротьбу з тероризмом шляхом:

- запобігання, виявлення та припинення спроб перетинання терористами державного кордону України;
- запобігання незаконному переміщенню через державний кордон України зброї, вибухових, отруйних, радіоактивних речовин та інших предметів, що можуть бути використані як засоби вчинення терористичних актів;
- забезпечення безпеки морського судноплавства в межах територіальних вод та виключної (морської) економічної зони України під час проведення антитерористичних операцій;

– надання Антитерористичному центру при Службі безпеки України необхідної сили і засобів забезпечення їх ефективного використання під час проведення антитерористичних операцій [5].

Відповідно до п. 6 ст. 2 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» однією з основних функцій Державної прикордонної служби України є: участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом, а також припинення діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), організованих груп та злочинних організацій, що порушили порядок перетинання державного кордону України [7].

Із цих двох законів можна побачити їх відмінність, а саме Закон України «Про Державну прикордонну службу України» дає значно вужчий перелік повноважень щодо боротьби з терористичними загрозами на відміну від Закону України «Про боротьбу з тероризмом», в якому надано конкретний перелік завдань.

Не менш важливими є питання порядку взаємодії між суб'єктами, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом. У ст. 8 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» зазначено, що суб'єкти боротьби з тероризмом зобов'язані:

1) взаємодіяти з метою припинення злочинної діяльності осіб, причетних до тероризму, в тому числі міжнародного, фінансування, підтримки чи вчинення терористичних актів та злочинів, які скоєні з терористичною метою;

2) здійснювати обмін інформацією щодо:

– заволодіння чи виникнення загрози заволодіння терористичними групами (терористичними організаціями) зброєю, вибуховими речовинами, іншими засобами масового ураження;

– перетинання державного кордону України її громадянами, іноземцями та особами без громадянства з метою вчинення терористичних актів;

– виявлених у пасажирів проїзних документів, що дають право на проїзд у транспортних засобах міжміського та міжнародного сполучення, з ознаками підроблення;

– використання чи загрози використання терористами, терористичними групами чи терористичними організаціями засобів зв'язку та комунікаційних технологій;

3) сприяти забезпеченню ефективного прикордонного контролю, контролю за видачею документів, що посвідчують особу, та проїзних документів з метою запобігання їх фальсифікації, підробленню або незаконному використанню;

4) запобігати діям або пересуванню терористів, терористичних груп чи терористичних організацій, а також осіб, які підозрюються в учиненні терористичних актів або причетності до міжнародних терористичних груп чи організацій;

5) припиняти спроби іноземців, щодо яких є дані про їх причетність до міжнародних терористичних груп чи організацій, здійснювати транзитний проїзд через територію України [5].

Незважаючи на це, досвід проведення АТО показує, що основними причинами, що ускладнюють узгоджені дії суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом, є: невідповідність нормативно-правової бази забезпечення спільного застосування різних силових структур; відсутність єдиних (об'єднаних) систем управління та всебічного забезпечення військ (сил) та органів; відсутність інтегрованої системи прогнозування і відстеження військово-політичної, стратегічної й оперативної обстановки в потенційно вибухонебезпечних регіонах; відсутність узгодженого централізованого планування військ (сил) та органів для вирішення спільних і самостійних (відомчих) завдань; неузгодженість відомчих програмно-статутних документів із підготовки військ (сил) та органів до спільних дій у разі виникнення кризової ситуації; роз'єднаність інфраструктури військової організації держави.

Відповідно до п. 9 ст. 2 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» на Державну прикордонну службу України покладено функцію: координації діяльності військових формувань та відповідних правоохоронних органів, пов'язаної із захистом державного кордону України та пропуску до тимчасово окупованої території із неї, а також діяльності державних органів, що здійснюють різні види контролю при перетинанні державного кордону України та пропуску до тимчасово окупованої території і з неї або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України та в контрольних пунктах в'їзду – виїзду [7].

Виходячи з вищевикладеного, виникає необхідність відпрацювання відповідного алгоритму для ефективної координації діяльності військових формувань та відповідних правоохоронних органів, щоб протидіяти незаконним воєнізованим або збройним формуванням та терористам.

Убачається також необхідність у поліпшенні нормативно-правового регулювання шляхом спільної розробки правових положень і нормативних актів, що визначають взаємовідносини органів управління збройних формувань різних міністерств і відомств, а також розробки оперативних і бойових документів, в яких має знайти відображення чітка регламентація прав і обов'язків посадових осіб у системі управління і взаємодії; регулярному взаємному інформуванні, обміні основними документами, що стосуються системи взаємодії.

З усіх цих питань у плані взаємодії має бути визначено, як діють різні органи управління в інтересах вирішення загального завдання на стадії виникнення прикордонного інциденту, при ускладненні військово-політичної ситуації у регіоні, введенні надзвичайного стану, вирішенні завдань з охорони та оборони державних і військових об'єктів і під час боротьби з диверсійно-розвідувальними групами бойовиків.

Практика показує, що основними формами спільного застосування силових структур у збройному конфлікті можуть бути: проведення організаційно-політичних і миротворчих акцій з метою запобігання збройному конфлікту, його локалізації і нейтралізації на стадії виникнення; боротьба з розвідувальною, диверсійно-терористичною діяльністю екстремістських сил; демонстрація військової сили; посилення охорони державного кордону; встановлення та підтримання режиму надзвичайного стану; бойові дії, що проводяться під час АТО (спільної спеціальної операції) об'єднаним угрупованням військ (сил) із розгрому незаконних збройних формувань; оперативні та службово-бойові дії Національної гвардії України, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України, що забезпечують дії з'єднань і частин видів Збройних Сил України, родів військ і спеціальних військ; інформаційно-психологічні операції.

**Висновки.** Отже, діяльність ДПСУ в системі антитерористичної безпеки нашої держави потребує вдосконалення її правового регу-

лювання та приведення до відповідності стандартам провідних держав світу. В контексті цього необхідно створити дієвий механізм запобігання, реагування та протидії терористичним загрозам, життю і здоров'ю громадян України та іноземним громадянам, які відвідують нашу країну, установам і об'єктам у прикордонних районах.

Під час проведеного дослідження виявлено низку прогалин правового регулювання діяльності ДПСУ щодо боротьби з тероризмом. На нашу думку, для їх подолання необхідно: по-перше, привести у відповідність нормативно-правові акти ДПСУ до загальнонаціонального законодавства щодо боротьби з тероризмом; по-друге, створити нормативно-правове забезпечення спільного застосування різних силових структур під час проведення АТО; по-третє, розробити нормативно-правові документи та алгоритми дій прикордонників відповідно до повноважень, визначених у Законі України «Про боротьбу з тероризмом».

У подальшому основні зусилля наукового дослідження варто зосередити на вивченні концептуальних та методологічних засад боротьби з тероризмом, системи взаємодії, системи управління й адміністративно-правового статусу її суб'єктів, здійснення міжнародного співробітництва у цій сфері.

### Перелік літератури

1. Майборода В. К. Державна політика у сфері запобігання тероризму: міжнародний досвід і його актуальність для України: зб. матеріалів наук.-практ. конф., Київ, 31 жовт. 2008 р. Київ: Інтертехнологія, 2008. С. 6–7.
2. Моджорян Л. А. Тероризм: правда і вигадки. Київ: Політвидав України, 1985. 175 с.
3. Общие тенденции исламского политического процесса в мире. URL: <http://www.easttime.ru/section>. (дата звернення: 7.09.2017).
4. Оцінювання та управління ризиками у сфері протидії транснаціональній організованій злочинності в Україні: кримінологічний моніторинг, тактичний аналіз та використання відкритих джерел / І. М. Григоренко та ін. Київ: ВІТЕ, 2015. 158 с.
5. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 № 638-IV. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/638\\_15](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/638_15). (дата звернення: 07.09.2017).

6. Ляшук Р. М. Адміністративно-правове забезпечення діяльності відділів прикордонної служби Державної прикордонної служби України: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2016. 541 с.

7. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квітня 2003 № 661-IV. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/661\\_15](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/661_15). (дата звернення: 7.09.2017).

8. Ляшук Р. М., Кушнір І. П. До питання взаємодії відділів прикордонної з органами виконавчої влади. *Юрид. наук. електрон. журн.* 2014. № 5. С. 73–76. URL: [http://lsej.org.ua/5\\_2014/20.pdf](http://lsej.org.ua/5_2014/20.pdf). (дата звернення: 7.09.2017).

### Транслітерація переліку літератури

1. Mayboroda, V. K. (2008). Derzhavna polityka u sferi zapobihannya teroryzmu: mizhnarodnyy dosvid i yoho aktual'nist' dlya Ukrayiny: zb. mater. nauk.-prakt. konf., Kyiv, 31 zhovt. 2008 r.; Kyiv [in Ukrainian].

2. Modzhoryan, L. A. (1985). Teroryzm: pravda i vyhadky. Kyiv [in Ukrainian].

3. Obshchye tendentsyy yslamskoho polytycheskoho protsessa v myre. URL: <http://www.easttime.ru/section>.

4. Hrygorenko, I. M. et al. (2015). Otsinyuvannya ta upravlinnya ryzykamy u sferi protydyi transnatsional'niy orhanizovani yzlochynnosti v Ukrayini: kryminolohichnyy monitorynh, taktychnyy analiz ta vykorystannya vidkrytykh dzherel. Kyiv [in Ukrainian].

5. Pro borot'bu z teroryzмом: Zakon Ukrayiny. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/638\\_15](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/638_15).

6. Lyashuk, R. M. (2016). Administratyvno-pravove zabezpechennya diyal'nosti viddiliv prykordonnoyi sluzhby Derzhavnoyi prykordonnoyi sluzhby Ukrayiny. *Doctor's thesis*. Kyiv. [in Ukrainian].

7. Pro Derzhavnu prykordonnu sluzhbu Ukrayiny: Zakon Ukrayiny. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/661\\_15](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/661_15).

8. Lyashuk, R. M., Kushnir, I. P. (2014) Do pytannya vzayemodiyi viddiliv prykordonnoyi z orhanamy vykonavchoyi vlady. *Yurydychnyy naukovyy elektronnyy zhurnal – Legal scientific electronic journal*. URL: [http://lsej.org.ua/5\\_2014/20.pdf](http://lsej.org.ua/5_2014/20.pdf).

### **Вичавка В. І. Прогаolini правового регулювання діяльності Державної прикордонної служби України щодо боротьби з тероризмом**

У статті розглядається питання правового регулювання діяльності Державної прикордонної служби України щодо боротьби з тероризмом. Під час



проведеного дослідження виявлено низку прогалин правового регулювання діяльності Державної прикордонної служби України щодо боротьби з тероризмом на державному кордоні та в межах контрольованих прикордонних районів України в сучасних умовах. Автором запропоновані шляхи подолання цих прогалин.

**Ключові слова:** державний кордон; правове регулювання; тероризм; Державна прикордонна служба України.

### **Вычавка В. И. Пробелы правового регулирования деятельности Государственной пограничной службы Украины по борьбе с терроризмом**

*В статье рассматривается вопрос правового регулирования деятельности Государственной пограничной службы Украины по борьбе с терроризмом. В ходе проведенного исследования выявлен ряд пробелов правового регулирования деятельности Государственной пограничной службы Украины по борьбе с терроризмом на государственной границе и в пределах контролируемых пограничных районов Украины в современных условиях. Автором предложены пути преодоления этих пробелов.*

**Ключевые слова:** государственная граница; правовое регулирование; тероризм; Государственная пограничная служба Украины.

### **Uchavka V. I. Gaps in the legal regulation of the State Border Service of Ukraine activities in the fight against terrorism**

*The article considers the issue of legal regulation of the activity of the State Border Guard Service of Ukraine in combating terrorism. During the study, a number of gaps in the legal regulation of the SBGS's activities in the fight against terrorism were identified. In our opinion, to overcome them it is necessary: firstly, to bring the normative legal acts of the State Border Guard Service of Ukraine into compliance with the national counter-terrorism legislation; secondly, to create a legal framework for the joint use of various security structures during an anti-terrorist operation; thirdly, to develop normative legal documents and algorithms of actions of border guards in accordance with the powers specified in the Law of Ukraine «On combating terrorism».*

*Consequently, the activity of the State Border Guard Service of Ukraine in the system of anti-terrorist security of our state needs to improve its legal regulation and alignment with the standards of the leading countries of the world.*

**Key words:** state border; legal regulation; terrorism; State Border Guard Service of Ukraine

*Рекомендовано до опублікування на засіданні кафедри теорії та історії держави і права та приватно-правових дисциплін Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького (протокол № 1 від 11.09.2017 р.).*

*Рецензент – доктор юридичних наук, професор Р. М. Ляшук.*