

**ОХОРОНА ТА ЗАХИСТ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ ЯК НАПРЯМОК
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВНУТРІШНЬОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ**

У статті аналізуються правові засади охорони та захисту державного кордону, характеризується категорійний апарат з досліджуваних питань, проводиться розмежування таких понять, як «охорона державного кордону» та «захист державного кордону», визначаються види загроз, які створюють небезпеку життєво важливим інтересам України, і відповідно до яких обираються засоби забезпечення режиму державного кордону.

В статье анализируются правовые основы охраны и защиты государственной границы, характеризуется категориальный аппарат по исследуемым вопросам, проводится разграничение таких понятий, как «охрана государственной границы» и «защита государственной границы», определяются виды угроз, которые создают опасность жизненно важным интересам Украины, и в отношении которых избираются соответствующие способы обеспечения режима государственной границы.

In this article the legal aspect of state boarders defence is observed. Categories of examined questions are characterized. The distinction between «state boarders guard» and «state boarders defence» is given. The article also analyses the kinds of threat that create danger to all vital interests of Ukraine and according to which the ways of providing regime of state boarders are elected.

Україна, як і будь-яка суверенна держава, має свій державний кордон, охорона та захист недоторканності якого є однією з її основних функцій. Варто підкреслити, що наша країна не має жодних територіальних претензій до сусідніх держав, проводячи політику миру й добросусідства, разом з тим вона піклується про зміцнення своєї національної безпеки, одним із напрямків якої є охорона та захист державного кордону, що відмічається переважною більшістю адміністративістів та закріплюється у нормативно-правових актах України. Однак, незважаючи на те, що охорона та захист державного кордону розглядаються науковцями як один із напрямів забезпечення національної безпеки, терміни для його характеристики використовуються різні. Так, наприклад, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, Б. М. Габрічідзе, О. В. Дьомін, О. П. Коренєв, С. М. Кузнецов, А. С. Сіцінський, С. Д. Хазанов, О. Г. Чернявський, Х. П. Ярмакі використовують термін «охорона державного кордону»; О. П. Альохін, О. О. Кармолицький та Ю. М. Козлов – «захист та охорона державного кордону»; С. В. Ківалов – «забезпечення охорони державного кордону»; Ю. М. Козлов – «захист державного кордону».

Зважаючи на ці та інші проблемні питання у сфері забезпечення режиму державного кордону, у цій статті буде зроблено спробу розглянути категорійний апарат з досліджуваних питань; розрізнити такі, поняття як «охорона державного кордону» та «захист державного кордону»; охарактеризувати види загроз, які створюють небезпеку життєво важливим інтересам України, і відповідно до яких обираються засоби забезпечення режиму державного кордону.

Насамперед, потребують семантичного уточнення сформульовані у Законі України «Про державний кордон України» [1] поняття «захист державного кордону» та «охорона державного кордону». Так, у ст. 2 цього Закону зазначено, що *захист державного кордону України* є невід'ємною частиною загальнодержавної системи забезпечення національної безпеки і 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. *Охорону державного кордону України* визначено як невід'ємну складову загальнодержавної системи захисту державного кордону, яка 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.

По-перше, вважаю нелогічним визначення спочатку поняття захисту державного кордону, а потім – охорони державного кордону, оскільки захистові, який є наслідком (засобом, заходом) припинення неправомірної діяльності осіб, що порушують недоторканність державного кордону, завжди передують охорона, сутність якої полягає у попереджувальній та наглядовій діяльності. По-друге, не можна погодитись з тим, що «охорона державного кордону України є невід'ємною складовою загальнодержавної системи захисту державного кордону», оскільки охорона та захист є самостійними категоріями і не охоплюються одна одною. Вони є елементами більш широкої за змістом категорії, якою є забезпечення режиму державного кордону. Якщо схематично зобразити ці категорії, то вони будуть мати такий вигляд: забезпечення: охорона + захист. По-третє, вважаю недоречним відносити до заходів захисту державного кордону політичні, дипломатичні, економічні, бо вони більш характерні для забезпечення режиму державного кордону, а не для його захисту. Захист здійснюється шляхом

застосування військових, прикордонних, розвідувальних, контррозвідувальних, оперативно-розшукових, технічних, природоохоронних, санітарно-карантинних, екологічних заходів, а також цілої низки кримінально-правових та адміністративно-правових засобів переконання та примусу.

Зважаючи на вищенаведене, ст. 2 Закону України «Про державний кордон України» доцільно було б викласти у такій редакції:

«Державний кордон України визначається Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Забезпечення режиму державного кордону України є невід'ємною частиною загальнодержавної системи забезпечення національної безпеки і здійснюється під час його охорони та захисту на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах, у повітряному та підводному просторі військовими формуваннями та правоохоронними органами держави з метою забезпечення його недоторканності.

Забезпечення режиму державного кордону України здійснюється 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 щодо охорони та захисту державного кордону здійснюється Державною прикордонною службою України. Кабінет Міністрів України у межах своїх повноважень вживає заходів щодо забезпечення охорони та захисту державного кордону і території України.

Слід вказати, що охороні державного кордону України, на відміну від його захисту, у Законі України «Про охорону державного кордону України» присвячено окрему статтю. Так, у ст. 27 Закону зазначено, що охорона державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах покладається на Державну прикордонну службу України, а в повітряному та підводному просторі в межах територіального моря – на Збройні Сили України. Державна прикордонна служба України і Збройні Сили України під час виконання завдань з охорони державного кордону України керуються цим Законом, законами України «Про Державну прикордонну службу України», «Про оборону України», «Про Збройні Сили України», іншими нормативно-правовими актами та міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Таким чином, різниця між охороною та захистом державного кордону полягає у тому, що охорона здійснюється з метою попередження протиправного його перетинання, а коли таке проти-

правне перетинання вже сталося, то здійснюється захист кордону. Варто зазначити, що не є порушеннями правил перетинання державного кордону України вимушене його перетинання особами, транспортними засобами на суші, заходження іноземних невійськових суден і військових кораблів у територіальне море та внутрішні води України, вимушений вліт повітряних суден та інших літальних апаратів, вчинені у стані крайньої необхідності, а також за інших вимушених обставин.

Охорона та захист державного кордону пов'язані із функціонуванням відповідних *адміністративно-правових режимів*, а саме: 1) режиму державного кордону України; 2) прикордонного режиму; 3) режиму у пунктах пропуску через Державний кордон [2].

У ст. 7 Закону України «Про основи національної безпеки України» до *загроз* національним інтересам і національній безпеці України у сфері безпеки державного кордону України віднесено: поширення зброї масового ураження і засобів її доставки; недостатню ефективність існуючих структур і механізмів забезпечення міжнародної безпеки та глобальної стабільності; нелегальну міграцію; можливість втягування України в регіональні збройні конфлікти чи у протистояння з іншими державами; нарощування іншими державами поблизу кордонів України угруповань військ та озброєнь, які порушують співвідношення сил, що склалися; незавершеність договірно-правового оформлення і недостатнє облаштування державного кордону України [3].

Аналіз наведених положень Закону України «Про основи національної безпеки України» дозволяє зробити висновок про те, що основна *особливість охорони та захисту* державного кордону як одного із напрямів забезпечення внутрішньої безпеки держави полягає у тому, що загрози, які створюють небезпеку життєво важливим інтересам України, можуть бути як зовнішніми, так і внутрішніми. Так, до *зовнішніх загроз* у цій сфері можна віднести ті з них, які надходять ззовні, тобто від інших держав. Переважна більшість таких загроз перерахована у ст. 7 Закону України «Про основи національної безпеки України». Зокрема, у ст. 19 Закону України «Про державний кордон України» зазначено, що у разі загрози поширення особливо небезпечних інфекційних хвороб на території України або іноземної держави сполучення через державний кордон України на загрожуючих ділянках за рішенням Кабінету Міністрів України може бути тимчасово обмежено чи припинено, або встановлено карантин для людей, тварин, вантажів, насінного, садивного матеріалу та іншої продукції тваринного і рослинного походження, що перетинають державний кордон України.

До *внутрішніх загроз* державному кордону можна віднести: сепаратистські настрої усередині країни; нелегальне перетинання кордону України фізичними особами (громадянами, іноземцями

та особами без громадянства), що проживають на території України; незаконне переміщення через кордон наукових та культурних цінностей України, фінансових коштів, інформації, яка становить державну таємницю, інших видів охоронюваної інформації тощо; конфлікти та інші провокації на державному кордоні України; особи, яким згідно із законодавством тимчасово обмежено виїзд з України; корупційні діяння та злочини у сфері службової діяльності особового складу Державної прикордонної служби України; особи, які прямують через державний кордон з боку 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.

У науковій літературі виділяють різні види забезпечення (охорони, захисту) режиму державного кордону: 1) політичний, який здійснюється на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах і покладається на Державну прикордонну службу України, а в повітряному просторі – на війська протиповітряної оборони України; 2) санітарний, який здійснюється з метою запобігання занесенню небезпечних інфекційних хвороб із-за кордону на територію України і за межі України [4, с. 471]. Подібну точку зору підтримують й інші вітчизняні та зарубіжні вчені [5, с. 120–127; 6, с. 786–791].

На мою думку, крім зазначених видів охорони та захисту державного кордону, які влучніше назвати засобами, необхідно виділити дипломатичні, економічні, військові, імміграційні та екологічні. Так, *дипломатичні* засоби охорони та захисту державного кордону використовуються для врегулювання невирішених прикордонними представниками України або їх заступниками питань, які вирішуються у дипломатичному порядку. Такі засоби використовуються для відстоювання національних інтересів і безпеки України шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права; захисту прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном; сприяння забезпеченню стабільності міжнародного становища України, піднесенню її міжнародного авторитету, поширенню у світі образу України як надійного і передбачуваного партнера; забезпечення дипломатичними засобами та методами захисту суверенітету, безпеки, територіальної цілісності та непорушності кордонів України, її політичних, торговельно-економічних та інших інтересів; вивчення політичного та економічного становища у світі, зовнішньої та внутрішньої політики іноземних держав, діяльності міжнародних організацій; забезпе-

чення органів державної влади України інформацією, необхідною для здійснення ефективної зовнішньої та внутрішньої політики.

Економічні засоби охорони та захисту державного кордону використовуються для забезпечення економічних інтересів за допомогою митно-тарифних та нетарифних заходів регулювання зовнішньої торгівлі, що у сукупності становлять митну справу, яку визначено як порядок переміщення через митний кордон України товарів і транспортних засобів, митне регулювання, пов'язане з встановленням та справлянням податків і зборів, процедури митного контролю та оформлення, боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил. Економічні засоби охорони та захисту державного кордону використовують митні органи (спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади в галузі митної справи, регіональні митниці, митниці), одним із завдань яких є захист економічних інтересів України (п. 2 ст. 11 Митного кодексу України) [7].

Військові засоби охорони та захисту державного кордону використовуються під час територіальної оборони України, яку визначено як систему загальнодержавних воєнних і спеціальних заходів, що здійснюються в особливий період з метою охорони та захисту державного кордону; забезпечення умов для надійного функціонування органів державної влади, органів військового управління, стратегічного (оперативного) розгортання військ (сил); охорони та оборони важливих об'єктів і комунікацій; боротьби з диверсійно-розвідувальними силами, іншими озброєними формуваннями агресора та антидержавними незаконно утвореними озброєними формуваннями; організації та здійснення евакуаційних заходів; проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт у небезпечних районах; захисту населення від наслідків воєнних дій, аварій (руйнувань), зумовлених застосуванням засобів ураження, терористичними актами та диверсіями; підтримання правового режиму воєнного стану.

Імміграційні засоби охорони та захисту державного кордону застосовуються органами внутрішніх справ, Державної прикордонної служби та Служби безпеки, які реалізують державну політику з питань міграції та національної безпеки, спрямованої на активізацію протидії незаконній міграції. До основних завдань протидії незаконній міграції необхідно віднести: недопущення проникнення на територію України осіб, які незаконно перебувають в Україні і не заявляють у встановленому порядку про свій намір набути статусу біженця чи отримати притулок, втратили підстави для подальшого перебування в Україні і ухиляються від виїзду з неї, переховуються та уникають контактів з компетентними державними органами; перекриття транснаціональних каналів незаконної міграції на державному кордоні України та за її

межами; припинення протиправної діяльності фізичних і юридичних осіб, які незаконно переправляють мігрантів в Україну та (або) транзитом переміщують їх через територію України; посилення контролю за додержанням правил в'їзду, виїзду, перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства.

Екологічні засоби охорони та захисту державного кордону використовуються органами державної прикордонної служби України разом із спеціально уповноваженими на те органами виконавчої влади і посадовими особами у районах несення служби з метою контролю за збереженням природних ресурсів, додержанням правил промислової та іншої діяльності, охороною довкілля.

Розглядаючи проблеми охорони та захисту державного кордону, вважаю, що у контексті реформування Державної прикордонної служби, метою якого є підвищення ефективності протидії нелегальній міграції, торгівлі людьми, незаконним перетинанням кордону і перевезенням вантажів, потребує вирішення питання щодо спрямування і координації діяльності Державної прикордонної служби України Міністром внутрішніх справ з подальшим включенням цієї служби до складу МВС.

Таким чином, механізм охорони та захисту державного кордону України досить складний і потребує пошуку й впровадження нових, надійних та економічно обґрунтованих засобів його забезпечення, удосконалення прикордонного контролю, підвищення ефективності комплексного використання сил та засобів із широким залученням до охорони та захисту державного кордону населення [8, с. 3–5; 9, с. 3]. Наскільки тривалим буде цей процес, залежить від того, як швидко Україна стане повноправною європейською державою з авторитетним міжнародним іміджем.

Список літератури: 1. Про державний кордон України : закон України від 4 листоп. 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 5. – Ст. 6. 2. Про Програму дій, спрямованих на підтримання режиму державного кордону України і прикордонного режиму, розвиток Прикордонних військ та митних органів на період до 2005 року : указ Президента України від 16 листоп. 2000 р. 3. Про основи національної безпеки України : закон України від 19 черв. 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351. 4. Адміністративне право України: підручник / Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Дьяченко О. В. та ін. / [за ред. Ю. П. Битяка]. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с. 5. Административное право России : учебник. Ч. 2. Административно-правовое регулирование в сферах и отраслях управления / [под ред. А. П. Коренева]. – М. : Моск. акад. МВД России, Шит, 2002. – 348 с. 6. Административное право Украины : учебник / [под общ. ред. С. В. Кивалова]. – Х. : Одиссей, 2004. – 880 с. 7. Митний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38–39. – Ст. 288. 8. Литвин М. М. Сутність і перспективи реформування Прикордонних військ України / М. М. Литвин // Науковий вісник Державної прикордонної служби. – Хмельницький: Вид-во Нац. акад. ДПСУ, 2003. – № 4. – С. 3–5. 9. Шишолін П. Прикордонні війська впевнено просуваються шляхом реформ / П. Шишолін // Прикордонник України. – 2001. – № 28. – С. 3–9.

Надійшла до редколегії 15.03.2009