

*Лавринець Андрій Євгенович* –  
здобувач кафедри адміністративного  
права і процесу Національної  
академії внутрішніх справ

## Правове регулювання організації прикордонного контролю в Україні

*У статті розглядається нормативно-правової база, за допомогою якої здійснюється адміністративно-правове регулювання прикордонного контролю.*

**Ключові слова:** правове регулювання, адміністративно-правове регулювання, прикордонний контроль.

Правове регулювання прикордонного контролю забезпечується шляхом застосування відповідних нормативно-правових актів, за допомогою яких можливо вирішення питань правового регулювання зазначеної сфери. Наявність якісного правового регулювання сфери прикордонного контролю забезпечує ефективне та результативне адміністративно-правове регулювання останнього.

На нашу думку, під **правовим регулюванням прикордонного контролю** слід розуміти систему правових норм, що містяться в актах різної юридичної сили, які визначають порядок організації та здійснення, правовий статус суб'єктів та об'єктів і процедуру здійснення прикордонного контролю.

На даному етапі, наше завдання полягає у тому, щоб проаналізувати і знайти недоліки в уже існуючій системі правового регулювання організації прикордонного контролю та запропонувати нові підходи до побудови його правової регламентації.

Правові норми містяться у нормативно-правових актах різної юридичної сили. Під нормативно-правовим актом прийнято розуміти офіційний акт-волевиявлення (рішення) уповноважених суб'єктів права, що встановлює (змінює, скасовує) правові норми з метою регулювання суспільних відносин [1, с. 311].

Головною підставою, за якою нормативно-правові акти поділяються на види, є їх юридична сила, що визначає місце акта, його значення, верховенство або підлеглість і залежить від статусу, ролі й органу, який видає акт. Для загальної будови системи українського

законодавства характерний поділ нормативно-правових актів на закони і підзаконні нормативно-правові акти.

Взявши за основу критерій поділу нормативно-правових актів у залежності від їхньої юридичної сили, на нашу думку, нормативно-правові акти у сфері організації прикордонного контролю можна поділити на дві групи:

1. Закони (Конституція України, інші закони).
2. Підзаконні нормативно-правові акти.

Слід сказати, що кожна із зазначених груп нормативно-правових актів щодо організації прикордонного контролю включає в себе підгрупи. Зміст груп і підгруп правових актів, що забезпечують організацію даного процесу, розглянемо нижче.

### **1. Закони України**

На підставі статті 8 Конституції України [2] визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується.

Зі змістом Конституції України пов'язується її юридична чинність. Норми Конституції є основними для всіх інших галузей права, їм не можуть суперечити звичайні закони, міжнародні угоди, всі підзаконні акти. Велике значення мають також обов'язковість прийняття законів, передбачених Конституцією України, дій органів держави і громадян, до компетенції яких входить організація прикордонного контролю.

Стаття 17 Конституції України встановлює, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом.

У статті 92 Конституції України зазначено, що виключно законами України визначається правовий режим державного кордону. З огляду на дане твердження, слід сказати, що сфера організації прикордонного контролю регулюється цілою низкою законів, які виконують пряму дію, наприклад, закони України “Про прикордонний контроль”, “Про Державну прикордонну службу”, так і опосередковану, наприклад, закони України “Про міліцію”, “Про оперативно-розшукову діяльність” тощо.

В системі публічного управління сфера організації прикордонного контролю регламентується певною кількістю законів України, прийнятих

Верховною Радою України та підписаних Президентом України у різний проміжок часу. Але ступінь регламентації цього виду діяльності у зазначених законах України різних.

Нормативно-правовим актом, який має спеціальне значення щодо організації прикордонного контролю є Закон України *“Про прикордонний контроль” від 5 листопада 2009 року.*

Положення даного акту дають тлумачення поняття “прикордонний контроль”, визначають мету його здійснення, об’єкти, шляхи, принципи та місце здійснення прикордонного контролю, встановлює процедуру здійснення прикордонного контролю та його особливості щодо певних об’єктів, а також інші питання, які входять до компетенції даного Закону. Однак, у даному Законі України існують положення, які, на нашу думку, негативно впливають на розвиток даної сфери.

По-перше, в такому об’ємному законі наведено визначення поняття “прикордонного контролю” як державний контроль, що здійснюється Державною прикордонною службою України, який включає комплекс дій і систему заходів, спрямованих на встановлення законних підстав для перетинання державного кордону особами, транспортними засобами і переміщення через нього вантажів. Як видно з даного визначення, прикордонний контроль – це вид державного контролю, а що законодавець розуміє під даним поняттям у законі не зазначено.

По-друге, в даному Законі України зазначено, що прикордонний контроль здійснюється Державною прикордонною службою України, однак, на нашу думку, це положення є спірним. Ми вважаємо, що прикордонний контроль у більшості своїх випадків здійснюється у певній взаємодії з іншими публічними органами управління, наприклад з органами внутрішніх справ, із митними органами та іншими, і саме тому чітко стверджувати, що суб’єктом здійснення прикордонного контролю є лише Державна прикордонна служба є неправильно. Однак, слід зазначити, що при здійсненні прикордонного контролю Державна прикордонна служба виконує головні функції та є домінуючим органом, незважаючи на той публічний орган з яким вона взаємодіє.

По-третє, норми даного Закону містять тлумачення поняття “режим у пунктах пропуску через державний кордон”, проте не містять самого поняття “пункт пропуску через державний кордон”.

Діяльність Державної прикордонної служби України, яка безпосередньо здійснює прикордонний контроль, регулюється Законом України “Про Державну прикордонну службу”.

Положення даного Закону України визначають завдання, функції та принципи організаційної діяльності Державної прикордонної служби України, загальну структуру, чисельність, функції та повноваження діяльності даного правоохоронного органу, повноваження та компетенцію Голови

Державної прикордонної служби України, розкриває органи охорони державного кордону Державної прикордонної служби України, визначає підрозділи спеціального призначення та особовий склад Державної прикордонної служби України, а також правовий та соціальний захист особового складу Державної прикордонної служби України, фінансування та забезпечення діяльності Державної прикордонної служби України, встановлює контроль і нагляд за діяльністю даного органа й містить норми, що стосуються відповідальності винних осіб.

Таким чином, як ми бачимо, норми даного нормативно-правового акту досить широко регулюють питання організаційного та правового регулювання Державної прикордонної служби України.

Слід зазначити, що правове регулювання прикордонного контролю, крім того, здійснюється за допомогою ще низки законів, зокрема: “Про порядок виїзду з України і в’їзду в Україну громадян України”, “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства”, “Про транзит вантажів”, “Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону”, “Про Службу безпеки України”, “Про оперативно-розшукову діяльність” та іншими.

## **2. Підзаконні нормативно-правові акти**

На сьогоднішній день в умовах нестабільної політичної, економічної та соціальної ситуації зростає потреба в прийнятті правових актів, які деталізують дію законів України в питаннях, пов’язаних з організацією прикордонного контролю, так як не всі питання, які можуть мати місце сьогодні можуть бути врегульовані законами, які були прийняті раніше, а постійне внесення змін і доповнень до таких нормативно-правових актів може викликати плутанину в його застосуванні.

Одним із таких правових актів є *Указ Президента України від 16 червня 2006 року № 546 “Про Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року”* [3], яким визначено основні напрями розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року і яка спрямована на створення сучасної прикордонної служби європейського типу, що гарантовано забезпечуватиме захист національних інтересів на державному кордоні.

До основних заходів щодо розвитку Державної прикордонної служби України слід віднести:

1. заходи щодо вдосконалення правового регулювання діяльності Державної прикордонної служби України;

2. оптимізацію структури Державної прикордонної служби України та реформування системи управління;

3. створення сучасної інтегрованої системи охорони державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, для чого слід, зокрема, удосконалити прикордонний конт-

роль шляхом розгортання новітніх технічних систем і комплексів, у тому числі для біометричного контролю, а також запровадити спільний контроль із відповідними органами суміжних держав за переміщенням у пунктах пропуску через державний кордон осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна;

4. удосконалення роботи з особовим складом Державної прикордонної служби України;

5. створення ефективної системи логістики;

6. розвиток прикордонного та міжнародного співробітництва;

7. розвиток демократичного цивільного контролю.

*Указом Президента України "Питання Адміністрації Державної прикордонної служби України" [4] було закріплено правовий статус Адміністрації Державної прикордонної служби України як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом і спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у справах охорони державного кордону.*

Основними завданнями Адміністрації Державної прикордонної служби України є:

– реалізація державної політики у сфері захисту державного кордону, участь у розробленні та реалізації загальних принципів правового оформлення і забезпечення охорони державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;

– здійснення управління Державною прикордонною службою України;

– розроблення разом із відповідними органами виконавчої влади пропозицій щодо виконання міжнародних договорів з питань додержання режиму державного кордону;

– координація діяльності військових формувань і відповідних правоохоронних органів, пов'язаної із захистом державного кордону України, а також діяльності державних органів, що здійснюють різні види контролю при перетинанні державного кордону або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України;

– здійснення контролю за додержанням вимог законодавства про державний кордон;

– управління територіальними органами, Морською охороною, органами охорони державного кордону, розвідувальним органом, органами забезпечення, навчальними закладами;

– забезпечення оснащення підпорядкованих органів озброєнням і військовою технікою, підготовки і розстановки кадрів, зміцнення дисципліни і правопорядку серед особового складу Державної прикордонної служби України.

Сфера здійснення та організації прикордонного контролю на сьогоднішній день дуже щільно регламентована постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України. Нині існує більше тридцяти нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, які регулюють зазначену сферу. Основними з них є Постанови Кабінету Міністрів України *“Про прикордонний режим”* [5], *“Про типову технологічну схему пропуску через державний кордон автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними”* [6], *“Про затвердження Правил перетинання державного кордону громадянами України”* від 27 січня 1995 року № 57 [7], *“Про Правила в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію”* та ін.

Окрім вищезазначених Постанов Кабінету Міністрів України сфера прикордонного контролю регулюється, зокрема, й іншими Постановами Кабінету Міністрів України: *“Про затвердження Правил плавання і перебування в територіальному морі, внутрішніх водах, на рейдах та в портах України іноземних військових кораблів”* [8], *“Про затвердження Положення про використання повітряного простору України”* [9], *“Про затвердження Порядку здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні”* [10] тощо.

У системі нормативно-правових актів, що регулюють організацію прикордонного контролю, особливе значення мають накази Адміністрації Державної прикордонної служби України, Міністерств і державних служб.

Наприклад, *Наказом Адміністрації Державної прикордонної служби України “Про затвердження Положення про орган охорони державного кордону Державної прикордонної служби України”* [11]. Даний нормативно-правовий акт визначив організаційно-правовий статус одного з структурних елементів Державної прикордонної служби України органу охорони державного кордону, під яким слід розуміти оперативно-службову та адміністративно-господарську ланку Державної прикордонної служби України, яка безпосередньо виконує поставлені перед Державною прикордонною службою завдання у межах визначеної ділянки щодо забезпечення недоторканності державного кордону України.

Таким чином, орган охорони державного кордону є невід'ємним структурним елементом Державної прикордонної служби України, який виконує ряд покладених на нього завдань. Одним із головних завдань даного органу є збереження суверенітету, недоторканності державного кордону України, що означає не лише запобігання незаконному перетину державного кордону, але й захист прав та інтересів усіх гро-

мадян України від незаконних посягань з боку іноземних громадян, їх транспортних засобів і вантажів.

Спільним *Наказом Адміністрації Державної прикордонної служби України та Міністерства закордонних справ України* було затверджено *“Інструкцію про порядок пропуску через державний кордон України вищих посадових осіб, офіційних делегацій”*, яка визначила порядок пропуску через державний кордон України вищих посадових осіб України, представників іноземних держав та офіційних делегацій посадовими особами органів охорони державного кордону Державних прикордонних служб України. Даною Інструкцією встановлено коло осіб, які належать до числа вищих посадових осіб України, представників іноземних держав та офіційних делегацій, організація пропуску даних осіб через державний кордон, обов'язки посадових осіб органів охорони державного кордону при організації такого підвиду контролю, а також питання взаємодії при здійсненні пропуску через державний кордон України вищих посадових осіб, офіційних делегацій.

Отже, система нормативно-правових актів, якими здійснюється адміністративно-правове регулювання прикордонного контролю має різнобічний характер, що дає змогу забезпечити процес організації та здійснення прикордонного контролю України на високому рівні.

### *Список використаних джерел*

1. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О. Ф. Скакун ; [пер. з рос.]. — Харків : Консум, 2001. — 656 с.
2. Конституція України : прийнята Верховною Радою України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
3. Про Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року : затв. Указом Президента України від 19 черв. 2006 р. № 546 // Офіц. вісник України. — 2006. — № 25. — Ст. 1807.
4. Питання Адміністрації Державної прикордонної служби України : затв. Указом Президента України від 4 серп. 2003 р. № 797/2003 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
5. Про прикордонний режим : затв. Постановою Кабінету Міністрів від 27 лип. 1998 р. № 1147 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
6. Про типову технологічну схему пропуску через державний кордон автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 24 груд. 2003 р. № 1989 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
7. Про затвердження Правил перетинання державного кордону громадянами України : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 27 січ. 1995 р. № 57 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу :

<http://www.rada.gov.ua>.

8. Про затвердження Правил плавання і перебування в територіальному морі, внутрішніх водах, на рейдах та в портах України іноземних військових кораблів : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 16 трав. 1996 р. № 529 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу :

<http://www.rada.gov.ua>.

9. Про затвердження Положення про використання повітряного простору України : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 29 берез. 2002 р. № 401 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу :

<http://www.rada.gov.ua>.

10. Про затвердження Порядку здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 18 січ. 1999 р. № 48 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу :

<http://www.rada.gov.ua>.

11. Про затвердження Положення про орган охорони державного кордону Державної прикордонної служби України : затв. Наказом Адміністрації Державної прикордонної служби 15 лют. 2005 р. № 116 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу :

<http://www.rada.gov.ua>.

*В статье рассматривается нормативно-правовая база, с помощью которой осуществляется административно-правовое регулирование пограничного контроля.*

*The article deals with the examination of the normative legal basis by means of which the administrative legal regulation of frontier control is realized.*

*Стаття надійшла до редакції журналу 16 червня 2011 року.*