

*М. П. Плахотний,
аспірант, кафедра національної безпеки,
Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

M. Plakhotnyi,
postgraduate student of national security' department,
National Academy of Public Administration under the Office of the President of Ukraine, Kyiv

LEGAL REGULATION OF THE STATE BORDER SERVICE OF UKRAINE IN THE SYSTEM OF ENSURING THE NATIONAL SECURITY

Досліджується процес нормативно-правового забезпечення етапів створення, становлення та розвитку Прикордонних військ — Державної прикордонної служби України. Аналізується законотворча діяльність держави. Визначаються сфери діяльності Прикордонної служби на основі законодавчої бази як одного з основних суб'єктів системи забезпечення національної безпеки України.

The process of legal stage to ensure the creation, establishment and development of the Border Guard — State Border Service of Ukraine are investigated. The legislative activity of the state are analyzed. The scope of the Border Guard based legislation as one of the main subjects of the national security of Ukraine are considered.

Ключові слова: Державна прикордонна служба України, нормативно-правова база, система забезпечення національної безпеки України.

Key words: State Border Service of Ukraine, legal framework, system of ensuring the national security of Ukraine.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Після проголошення Україною незалежності однією з найскладніших проблем, що виникла на шляху утвердження державності, стало створення державного кордону, забезпечення його охорони, розвиток інфраструктури, будівництво та комплектування прикордонних структур. Їх ефективне функціонування має базуватися на надійній правовій основі. Тому дослідження законодавства з питань захисту українських кордонів та формування прикордонних структур є досить актуальним і має не лише пізнавальне, але й наукове та практичне значення. Його аналіз дозволить визначити основні орієнтири подальшого розвитку та вдосконалення державної політики в цьому напрямі [1].

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідженню нормативно-правового забезпечення процесу створення та становлення прикордонних структур присвячено праці В.М. Процика [1], М.І. Кабачинського [2], який

висвітлив основні питання становлення Прикордонних військ України (ПВУ), а також у співавторстві з Л.А. Мідянець проаналізував правові основи утворення ПВУ, розвиток їх оперативно-службової діяльності [3], Т.О. Цимбалістого, який розглянув конституційно-правовий статус державного кордону України [4] та інших вітчизняних фахівців.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Разом з тим, процес створення та розвитку прикордонних структур, нормативно-правового забезпечення їх діяльності досі не був всебічно та об'єктивно висвітлений в наукових працях. Зокрема не достатньо розглянуто законодавче забезпечення розвитку Державної прикордонної служби України (ДПСУ) в умовах європейської інтеграції.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Метою даної статті є аналіз процесу нормативно-правового забезпечення діяльності прикордонних структур в системі забезпечення національної безпеки в сучасних умовах.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Нормативно-правові акти, що регламентували діяльність прикордонників, приймалися одними з перших. 24 серпня 1991 р. було затверджено Постанову "Про військові формування в Україні", 30 серпня 1991 р. — Указ "Про підпорядкування Україні Прикордонних військ, що дислокуються на її території", за яким у відання держави переводилися всі дислоковані на її території "військові частини прикордонних військ СРСР та їх органи управління з озброєнням і матеріально-технічною базою" [5, с. 3]. 12 вересня 1991 р. було прийнято Закон "Про правонаступництво України", стаття 5 якого декларувала: "Державний кордон Союзу РСР, що відмежовує територію України від інших держав, та кордон між Українською РСР і Білоруською РСР, РРФСР, Республікою Молдова за станом на 16 липня 1990 р. є державним кордоном України" [5, с. 4—5].

4 листопада 1991 р. прийнято Закони "Про державний кордон України" [6] і "Про Прикордонні війська України" [7], де визначено поняття державного кордону, заходи з його охорони, завдання і принципи діяльності ПВУ, порядок їх комплектування та військового, матеріально-технічного і фінансового забезпечення. Статтею 27 Закону "Про державний кордон України" його охорона на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах була покладена на ПВУ, головним завданням яких визначалося забезпечення недоторканності державного кордону, а також охорона виключної (морської) економічної зони України.

Правове поле, в якому проводив діяльність Держкомкордон, було визначено Постановою від 2 січня 1992 р. "Питання Державного комітету у справах охорони державного кордону України". Він ставав правонаступником колишнього Управління військ Червонопрапорного Західного прикордонного округу КДБ СРСР і виступав як центральний орган державної виконавчої влади для реалізації державної політики з прикордонних питань. У Положення про Держкомкордон України його основними завданнями визначалися: реалізація державної політики з прикордонних питань, участь у розробці й реалізації загальних принципів правового оформлення і охорони державного кордону України та її виключної (морської) економічної зони, удосконалення системи заходів щодо забезпечення їх недоторканності, здійснення функцій центрального органу управління ПВУ.

Таким чином, прийняті протягом перших місяців незалежності законодавчо-розпорядчі акти з питань становлення та розвитку державного кордону і ПВУ дали можливість визначити прикордонну політику України. Враховуючи ускладнення завдань ПВУ, необхідність підвищення оперативності управління частин і з'єднань було створено регіональні структурні підрозділи: Північно-Західне (м. Львів), Південне (м. Одеса) та Північно-Східне (м. Харків) (з серпня 2003 р. — Східне) управління (з грудня 1995 р. — напрями) ПВУ [8, с. 20, 22]. На основі розпорядження Президента України від 22 червня 1992 р. "Про державну програму розвитку мережі пунктів пропуску через державний кордон України та відповідної сервісної інфраструктури" розпочалася робота зі створення десятків нових контрольно-пропускних пунктів (КПП) [8, с. 38].

Протягом 1992—1993 рр. прийнято Закон "Про оперативно-розшукову діяльність" від 18 лютого 1992 р. [9], низку інших розпорядчих актів, що регламентували порядок застосування зброї, бойової техніки та спеціальних засобів під час охорони державного кордону, утримання на період адміністративного затримання і депортації тощо [10, с. 58, 62, 68].

Окремим аспектом оперативно-службової діяльності прикордонників у 1992—1993 рр. стала участь у заходах з міжнародно-правового оформлення кордону, що регламентувалося низкою відповідних постанов та розпоряджень. У

цей період ПВУ почали здійснювати свої функції на основі нових міжнародних домовленостей [1]. Було підписано угоди та договори з Польщею, Словаччиною, Угорщиною щодо створення пунктів пропуску через державний кордон, його правового режиму, співробітництва та взаємної допомоги з прикордонних питань, спрощеного перетину кордону громадянами, які проживають у прикордонних областях тощо [10, с. 37, 42, 43].

Досить складною в цей період була ситуація навколо українсько-румунського кордону. У 1991—1992 рр. Україна пропонувала Румунії укласти угоду про режим державного кордону і надіслала відповідний проект, на що не отримала відповіді. Натомість, на адресу України пролунало ряд висловлювань, які можна було розцінити як територіальні претензії. Державний секретар румунського МЗС, маючи на увазі о. Зміїний, заявив, що Румунія ще у 1991 р. викладала керівництву СРСР свої міркування про те, що він перейшов у володіння СРСР в результаті нав'язаного протоколу. У 1993 р. Румунія в односторонньому порядку денонсувала договір від 1961 р. і почала вимогати нового обговорення проблем кордонів. Українсько-румунські стосунки в цьому аспекті вкрай загострилися [1]. Остаточно це питання було вирішено Міжнародним судом лише 3 лютого 2009 р. компромісом між румунською та українською позиціями.

Проблемним виявилось питання організації охорони кордону з сусідніми республіками колишнього СРСР, однак поступово вони вирішувалися. Так, між урядами України і Білорусі 17 грудня 1992 р. підписано Угоду про співробітництво з прикордонних і митних питань, якою передбачалося створення спільної комісії для проведення делімітації та демаркації кордону, здійснення прикордонного і митного контролю [1]. До укладення Україною відповідної міжнародної угоди 11 грудня 1993 р. було визначено пункти пропуску через державний кордон для залізничного, автомобільного і поромного сполучення з Росією. З метою вироблення пропозицій про статус і режим молдавсько-українського кордону 20 березня 1993 р. підписано угоду про координацію і взаємодію у вирішенні прикордонних питань та про пункти пропуску через митний кордон.

Водночас здійснювалися спроби вирішити проблему охорони кордону на рівні зовнішнього кордону СНД. 30 грудня 1991 р. Україна підписала Угоду Ради Голів держав-учасників СНД про Збройні Сили і Прикордонні війська, але її участь у цій структурі була незначною [1].

Всього протягом 1991—1993 рр. було прийнято понад 40 законів, указів, постанов та розпоряджень державної влади, які стали правовою основою життєдіяльності ПВУ, недоторканності державного кордону, а отже, забезпечення національної безпеки України. Це надало можливість розробити довгострокову "Комплексну програму розбудови державного кордону", затверджену 16 грудня 1993 р. Її положення покладені в основу всіх основних заходів, які проводив Держкомкордон протягом 1994—1999 рр.

У 1995 р. опрацьовано пакет законодавчих актів щодо охорони державного кордону та суверенітету прав України у виключній (морській) економічній зоні, боротьби з нелегальною міграцією та спільних дій ПВУ і правоохоронних органів щодо посилення охорони державного кордону України. Цього ж року були підписані договори з Росією та Словаччиною Республікою. Наступного року ратифіковані договори про місцеві пункти пропуску з Румунією, у 1997 р. — з Молдовою, а також з Росією, Білоруссю, Молдовою, Польщею.

Протягом 1998 р. було започатковано процес делімітації сухопутної ділянки державного кордону між Україною і Росією. Відбувся певний прогрес у завершенні делімітації

українсько-молдовської ділянки державного кордону та договірно-правовому оформленні кордону з Румунією. Поглибилася співпраця з прикордонними відомствами Литви, Латвії, Німеччини, Франції, США та Туреччини, а також низкою впливових міжнародних організацій.

З метою забезпечення належного порядку в прикордонні, виявлення потенційних порушників державного кордону на тилкових рубежах спільно із органами виконавчої влади вжито додаткових заходів для реалізації вимог постанов КМУ від 27 липня 1998 р. "Про прикордонний режим" та від 3 серпня 1998 р. "Про контрольовані прикордонні райони".

Відповідно до вимог Указу Президента "Про вдосконалення організації шефства над Прикордонними військами" від 3 квітня 2000 р. вдалося докорінно змінити самі принципи організації взаємин прикордонних підрозділів, частин і з'єднань з трудовими колективами підприємств, організацій та установ різної форми власності. У 2000 р. здійснено делімітацію лінії кордону практично на 33% від загальної протяжності, на 100% — кордону з Республікою Білорусь.

У 2001 р. Президент України підтримав пропозиції Держкомкордону щодо необхідності реформування ПВУ в правоохоронний орган з відповідними повноваженнями. Одночасно він вимагав вживати рішучих заходів щодо припинення контрабандної діяльності. Східні та північно-східні кордони стали пріоритетними в планах охорони держави.

У період з січня 1994 р. по березень 2003 р. було проведено значну роботу щодо реформування ПВУ в системі держави, підготовки законодавчої бази з реорганізації Держкомкордону в правоохоронну структуру — Державну прикордонну службу України. У процесі реформування ПВУ відпрацьовувалася нова модель охорони кордону, яка передбачала використання сучасних технологій, впровадження ефективної системи комплектування та підготовки персоналу, оснащення підрозділів сучасним озброєнням, технікою, новітніми системами управління, зв'язку та телекомунікацій.

Поетапне реформування ПВУ у ДПСУ було передбачено Програмою дій, спрямованих на підтримання режиму державного кордону України і прикордонного режиму, розвиток ПВУ, на період до 2005 р., затвердженою Указом Президента України від 16 листопада 2000 р. А 3 квітня 2003 р. прийнято Закон "Про Державну прикордонну службу України" [11], який набув чинності 1 серпня 2003 р. і визначив правові основи організації та діяльності ДПСУ, її загальну структуру, чисельність, функції та повноваження.

Для забезпечення ефективного застосування Закону та уникнення розбіжностей з іншими чинними законодавчими актами було розроблено та прийнято Закон "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з утворенням Державної прикордонної служби України", яким внесено зміни до 5-ти кодексів та 43-х законів України.

4 серпня 2003 р. затверджено Положення про Адміністрацію ДПСУ, до основних завдань якої належить реалізація державної політики у сфері захисту 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. Суттєві зміни відбулися в структурі органів оперативної діяльності, роль яких у новій моделі охорони кордону набула нового змісту і більш вагомого значення. Зменшено чисельність управлінської ланки і структур забезпечення. Основний потенціал сил і ресурсів зосереджено в підрозділах охорони кордону. Новим у системі охорони кордону стали: остаточний відхід від лінійної побудови служби, застарілих форм та способів службової діяльності; кардинальне вдосконалення технологій прикордонного

менеджменту; утворення сучасної багаторівневої моделі охорони кордону на всіх напрямках.

В основу службової діяльності з охорони кордону покладено: розгортання мережі інспекторів прикордонної служби, прикордонних патрулів; збільшення оперативного компоненту в службі; раптовість і мобільність, широке використання резервів і мобільних підрозділів; активну роботу з місцевим населенням, громадськими формуваннями; технічне забезпечення, переозброєння сучасними технічними засобами охорони; розгортання інформаційних баз даних, удосконалення мереж передачі інформації.

У 2004 р. за сприянням уряду США на ділянці Південного регіонального управління реалізовано три проекти міжнародної технічної допомоги, в рамках яких у основних пунктах пропуску на українсько-молдовському кордоні встановлено портальні монітори, що дозволяють здійснювати радіаційний моніторинг та відео реєстрацію. З 2005 р. на українсько-молдовській ділянці кордону працює Місія Європейської Комісії з питань прикордонної допомоги Україні та Молдові EUBAM. Представники Європейського Союзу (ЄС) неодноразово надавали найвищу оцінку професіоналізму українських прикордонників.

19 червня 2006 р. вийшов Указ Президента України "Про Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року", а Кабінет Міністрів схвалив "Комплексну програму реконструкції та розвитку державного кордону до 2015 року", яка передбачає реформування системи охорони кордону на основі європейських стандартів. Проте даний варіант недостатньо враховує специфіку загроз й небезпек, пов'язаних з геополітичним положенням України, різниця між кордоном з країнами ЄС та іншими державами.

8 червня 2012 р. було затверджено нову редакцію "Стратегії національної безпеки України "Україна у світі, що змінюється", яка "...відповідно до законодавства визначає загальні принципи, пріоритетні цілі, завдання і механізми захисту життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз" [12]. 29 грудня 2012 р. Указом Президента України введено в дію "Стратегічний оборонний бюлетень України", у якому "...дається оцінка стану і готовності Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, до виконання завдань оборони держави, визначаються дальші шляхи реалізації державної політики у сферах національної безпеки і оборони України, завдання сил безпеки і оборони, заходи щодо реорганізації Воєнної організації держави в сектор безпеки і оборони України, перспективна модель складових цього сектору та довгострокові перспективи їх розвитку" [13].

У зв'язку з перспективою підписання Україною Угоди про асоціацію з ЄС у листопаді 2013 р. зростає роль ДПСУ в процесі інтеграції до системи європейської безпеки. Позитивний досвід прикордонного співробітництва країн ЄС має особливе значення для здійснення європейського інтеграційного курсу. Важливим є як використання традиційної його форм, так і нових, що відповідають загальноєвропейській практиці. Основна увага повинна приділятися розширенню та модернізації міжнародних пропускних пунктів, а також формуванню локальної мережі прикордонних переходів.

Подальше удосконалення роботи ДПСУ в рамках Угоди про асоціацію з ЄС, а також конструктивна взаємодія з Європейською агенцією з управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах країн-членів ЄС Frontex та Місією Європейської Комісії з питань прикордонної допомоги Україні та Молдові EUBAM сприятиме інтеграції України до ЄС та системи європейської безпеки. Продовження і активізація співпраці з Агенцією може надати більш широкі можливості щодо оцінки ризиків, перепідготовки

фахівців відповідно до загальноєвропейської моделі підготовки персоналу, адаптації системи охорони кордону України та включення її у загальноєвропейську систему інтегрованого прикордонного менеджменту, розвитку сучасних технологій та систем автоматизованого паспортного контролю.

ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

У роки незалежності України було напрацьовано нормативно-правову базу, яка дозволила вирішити нагальні проблеми, пов'язані зі створенням і функціонуванням ПВУ-ДПСУ. Проте аналіз наукових публікацій свідчить про те, що системного наукового дослідження проблеми нормативно-правового забезпечення функціонування й оперативно-службової діяльності прикордонних структур проведено не було. Прикордонні структури за весь час свого існування були активним суб'єктом системи забезпечення національної безпеки, здійснюючи у межах своїх повноважень значний обсяг передбачених законодавством заходів на державному кордоні. Проте й досі не завершено договірно-правове оформлення державного кордону, зокрема з Росією по Азовському морю та Керченській протоці, що спричиняє значні труднощі у проведенні заходів з протидії порушникам кордону. Значні труднощі й протиріччя спостерігаються у виконанні "Комплексної програми реконструкції та розвитку державного кордону до 2015 року".

Перспектива підписання Україною Угоди про асоціацію з ЄС зумовлює необхідність проведення низки змін, у тому числі — стосовно нормативно-правового забезпечення діяльності ДПСУ, зокрема приведення прикордонного законодавства України до норм європейського права, а також впровадження нових методів охорони кордону, покращення матеріально-технічного забезпечення, модернізацію інженерної інфраструктури.

Література:

1. Процик В.М. Нормативно-правове забезпечення функціонування та оперативно-службової діяльності Прикордонних військ України в 1991—2003 роках: історико-правове дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 — теорія та історія держави і права / В.М. Процик. — Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2011. — 215 с.
2. Кабачинський М.І. На варті рубежів Батьківщини: Прикордонні війська України в 1991-2003 роках: монографія / М.І. Кабачинський. — Хмельницький, 2006. — 564 с.
3. Кабачинський М.І. Правові основи утворення Прикордонних військ України і розвитку їхньої оперативно-службової діяльності (вересень 1991—1993 р.) / М.І. Кабачинський, Л.А. Мідянець // Університетські наукові записки. Часопис Хмельницького університету управління та права. — 2007. — № 4. — С. 21—25.
4. Цимбалістий Т.О. Конституційно-правовий статус державного кордону України: дис. ... канд. юрид. наук / Т.О. Цимбалістий. — Хмельницький: Національна академія державної прикордонної служби України, 1998. — 213 с.
5. Державний кордон України: зб. док. за 1991 р. — К.: Держкомкордон, 1992. — 48 с.
6. Закон України "Про державний кордон України" від 4 листопада 1991 р. № 1777-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1992. — № 2. — С. 5.
7. Закон України "Про Прикордонні війська України" від 4 листопада 1991 р. № 1779-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1992. — № 2. — С. 7.
8. Державний кордон України: зб. док. за 1992 р. — К.: Держкомкордон, 1993. — 59 с.
9. Закон України "Про оперативно-розшукову діяльність" від 18 лютого 1992 р. № 2135-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1992. — № 22. — С. 303.

10. Державний кордон України: зб. док. за 1993 р. — К.: Держкомкордон, 1994. — 62 с.

11. Закон України "Про Державну прикордонну службу України" від 3 квітня 2003 р. № 661-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2003. — № 27. — С. 208.

12. Стратегія національної безпеки України "Україна у світі, що змінюється": Затверджена Указом Президента України від 12 лютого 2007 р. № 105 (в редакції Указу Президента України від 8 червня 2012 р. № 389/2012) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/105/2007>.

13. Стратегічний оборонний бюлетень України: Затверджений Указом Президента України від 29 грудня 2012 р. № 771/2012. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/771/2012/page>.

References:

1. Protsyk, V. M. (2011), "Regulatory functioning and operational activities of the Border Troops of Ukraine in the years 1991—2003: historical and legal research", Abstract of Ph.D. dissertation, Theory and History of Law, State University of Internal Affairs of Lviv, Lviv, Ukraine.
 2. Kabachyns'kyj, M. I. (2006), Na varti rubezhiv Bat'kivschyny: Prykordonni vijs'ka Ukrainy v 1991—2003 rokakh [On the guard lines of: Border Troops of Ukraine in 1991—2003 years], National Academy of State Border Service of Ukraine, Khmel'nyts'kyj, Ukraine.
 3. Kabachyns'kyj, M. I. and Midianets', L. A. (2007), "Legal basis of the formation of the Border Troops of Ukraine and the development of their operational performance (September 1991—1993)", Universytets'ki naukovi zapysky. Chasopys Khmel'nyts'koho universytetu upravlinnia ta prava, vol., 4 no., pp. 21—25.
 4. Tsymbalistyj, T. O. (1998), "Constitutional and legal status of the state border of Ukraine", Abstract of Ph.D. dissertation, Military law, the military aspects of international law, National Academy of State Border Service of Ukraine, Khmel'nyts'kyj, Ukraine.
 5. The state border of Ukraine (1992), "Zbirnyk dokumentiv za 1991 r." [Collected documents for 1991], Derzhkomkordon, Kyiv, Ukraine.
 6. The Verkhovna Rada of Ukraine (1992), The Law of Ukraine "On the border of Ukraine", Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, vol. 2., p. 5.
 7. The Verkhovna Rada of Ukraine (1992), The Law of Ukraine "On the Border Troops of Ukraine", Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, vol. 2., p. 7.
 8. The state border of Ukraine (1993), "Zbirnyk dokumentiv za 1992 r." [Collected documents for 1992], Derzhkomkordon, Kyiv, Ukraine.
 9. The Verkhovna Rada of Ukraine (1992), The Law of Ukraine "On Operational Activities", Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, vol. 22., p. 303.
 10. The state border of Ukraine (1994), "Zbirnyk dokumentiv za 1993 r." [Collected documents for 1993], Derzhkomkordon, Kyiv, Ukraine.
 11. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The Law of Ukraine "On the State Border Service of Ukraine", Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, vol. 27., p. 208.
 12. Administration of the President of Ukraine (2012), Decree of the President of Ukraine "National Security Strategy of Ukraine "Ukraine in a Changing World", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/105/2007>.
 13. Administration of the President of Ukraine (2012), Decree of the President of Ukraine "Strategic Defence Bulletin of Ukraine", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/771/2012/page>
- Стаття надійшла до редакції 23.10.2013 р.*