

*В. С. Нікіфоренко,
здобувач, Науково-дослідний інститут Державної прикордонної служби України*

АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВЧОГО ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИКОРДОННОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

V. Nikiforenko,
Applicant for PhD, Scientific-Research Institute of the State Border Guard Service of Ukraine

ANALYSIS OF LEGISLATIVE AND REGULATORY THE BORDER SECURITY OF UKRAINE

У статті зазначено, що питання законодавчого та нормативно-правового забезпечення безпеки державних кордонів, є одним з головних пріоритетів урядів більшості світових держав. Наголошено, що сьогодення система законодавчого і нормативно-правового забезпечення національної безпеки України у сфері захисту та охорони державного кордону України виявилася неготовою до протидії викликам та загрозам у цій сфері, зокрема ефективно протистояти російсько-терористичній агресії. Обгрунтовано, що сьогоденні потенційні виклики та загрози національній безпеці України у сфері захисту та охорони державного кордону України обумовлюють нагальну потребу удосконалення законодавчого та нормативно-правового забезпечення прикордонної безпеки України, що спрямовані на створення системи інтегрованого управління безпекою державного кордону, підвищення рівня боєздатності органів і підрозділів Державної прикордонної служби України та їх спроможності до виконання завдань із захисту державного кордону України.

The article stated that the questions of statutory and legal security of state borders, is one of the main priorities of the governments of the majority of world States. It is noted that the current system of legislative and normative-legal ensuring of national security of Ukraine in the sphere of protection of state border of Ukraine was not ready to confront challenges and threats in this area, in particular, to effectively counter the Russian-terrorist aggression. It is proved that present potential challenges and threats to national security of Ukraine in the sphere of protection of state border of Ukraine underscores the need to improve legislative and normative-legal support of border security of Ukraine, aimed at creating a system of integrated management of the border security, improve the level of combat readiness of the units of the State border service of Ukraine and their ability to perform tasks for the protection of the state border of Ukraine.

Ключові слова: державне управління, механізми державного управління, національна безпека, законодавче та нормативно-правове забезпечення, прикордонна безпека, сектор безпеки і оборони, російсько-терористична агресія.

Key words: public administration, governance, national security, legislative and regulatory support, border safety, the security sector and defense, the Russian-terrorist aggression.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Аналіз світового досвіду дає підстави стверджувати, що питання законодавчого та нормативно-правового забезпечення безпеки державних кордонів, є одним з головних пріоритетів урядів більшості світових держав. Стратегічна важливість цього питання зумовлена тим, що тільки державні кордони визначають межі суверенітету, територіальної цілісності та недоторканості державних кордонів. Не оформлені у міжнародно-правовому відношенні державні кордони є потенційною небезпекою втрати державності, суверенітету та територіальної цілісності кожної держави.

Встановлено, що питання законодавчого та нормативно-правового забезпечення прикордонної безпеки набули актуальності з проголошенням Україною державної незалежності. Так, організаційно-правові механізми формування і реалізації державної політики забезпечення національної безпеки України у сфері захисту та охорони державного кордону України та її суверенних прав у виключній (морській) економічній зоні, які визначено законодавством України, були спрямовані на врегулювання проблемних питань договірно-правового оформлення спільних ділянок державного кордону із суміжними державами, дотримання режиму державного кор-

дону та прикордонного режиму, функціонування пунктів пропуску та прикордонної інфраструктури, реадмісії осіб, прикордонно-представницької діяльності, а також питання нормативно-правового забезпечення діяльності суб'єктів забезпечення прикордонної безпеки.

На превеликий жаль, сьогоднішня система законодавчого і нормативно-правового забезпечення національної безпеки України у сфері захисту та охорони державного кордону України виявилася неготовою до протидії викликам та загрозам у цій сфері, зокрема ефективно протистояти російсько-терористичній агресії.

Тому, дослідження питань законодавчого та нормативно-правового забезпечення прикордонної безпеки України є одним із важливих напрямків сучасної юридичної, військової науки та науки з державного управління у сфері національної безпеки. Як свідчить проведений аналіз, сьогодні наявні ряд проблем у розвитку цієї важливої сфери, а колізії нормативно-правових актів, що регулюють діяльність суб'єктів забезпечення прикордонної безпеки та відсутність чітко сформованої та закріпленої нормативно-правової бази у сфері захисту та охорони державного кордону України в цій галузі наук породжує серед учених і управлінців-практиків дискусії та неоднозначне ставлення до їх тлумачення.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що дослідженню питань законодавчого та нормативно-правового забезпечення безпеки державних кордонів присвячені роботи дослідників: Бабуріна С.М., Баранчука В.М., Боднаря А.Л., Василенка В.П., Дьогтяря А.М., Кулика М.З., Литвина М.М., Мельникова О.Г., Осовалюка Л.В., Трюхана М.О., Сіцинського А.С., Трегубова Б.Д., Цимбалістого Т.О. та ін. У своїх наукових працях дослідники розглядають теоретичні та прикладні питання конституційно-правових засад функціонування державного кордону України.

Водночас, при всіх обсягах та важливості проведених наукових досліджень у сфері державного управління забезпечення національної безпеки загалом, окремі її аспекти щодо аналізу законодавчого та нормативно-правового забезпечення державного управління прикордонною безпекою залишаються вивченими недостатньо і потребують подальших наукових досліджень з урахуванням нових транскордонних глобальних викликів та загроз у прикордонній сфері та в умовах російсько-терористичної агресії Російської Федерації проти України.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є проведення аналізу чинної законодавчої та нормативно-правової бази з питань забезпечення прикордонної безпеки України в умовах російсько-терористичної агресії.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Сьогоднішні потенційні виклики та загрози національній безпеці України у сфері захисту та охорони державного кордону України обумовлюють нагальну потребу удосконалення законодавчого та нормативно-правового забезпечення прикордонної безпеки України, що спрямовані на створення системи інтегрованого управління безпекою державного кордону, підвищення рівня боєздатності органів і підрозділів Державної прикордонної служби України та їх спроможності до виконання зав-

дань із захисту державного кордону України з метою захисту суверенітету, територіальної цілісності та недоторканості державних кордонів України, реалізації її політичних, торговельно-економічних та інших національних інтересів, а також відновлення територіальної цілісності Української держави, реінтеграції тимчасово окупованих і неконтрольованих територій.

Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що питання нормативно-правового регулювання забезпечення прикордонної безпеки України здійснюється на трьох рівнях: конституційному, законодавчому та нормативному.

Правовою основою законодавства щодо забезпечення прикордонної безпеки України є Конституція України. У ст. 17 Конституції України проголошено, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу [1].

Таким чином, 28 червня 1996 року Конституцією України закріплено конституційну норму щодо забезпечення прикордонної безпеки, яка набула конституційно-правового статусу.

На законодавчому рівні основні положення реалізації державної політики національної безпеки у сфері захисту та охорони державного кордону України та її суверенних прав у виключній (морській) економічній зоні були спрямовані на забезпечення захисту суверенітету, територіальної цілісності та незалежності України. З цією метою на законодавчому рівні було прийнято низку ґрунтовних правових актів, а саме:

— 16 липня 1990 року Верховною Радою Українською РСР було ухвалено Декларацію про державний суверенітет України, якою було визначено: "Верховна Рада України проголошує державний суверенітет України як верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах" [2];

— 12 вересня 1991 року було прийнято Закон України "Про правонаступництво України" від 12.09.91 року, що визначив: "державний кордон СРСР, що відмежовує територію України від інших держав, та кордон між Українською РСР і Білоруською РСР, РРФСР, Республікою Молдова за станом на 16 липня 1990 року є державним кордоном України" [3, ст. 5];

— 4 листопада 1991 року Верховною Радою України було прийнято Закон України "Про державний кордон України", що визначає поняття державного кордону України, як "...лінія і вертикальна поверхня, що проходить по цій лінії, які визначають межі території України — суші, вод, надр та повітря нового простору" [4, ст. 1].

Також законодавче забезпечення прикордонної безпеки передбачало створення відповідних прикордонних органів України, що визначають їх правовий статус та повноваження як суб'єктів забезпечення прикордонної безпеки і порядок діяльності з метою забезпечення захисту національних інтересів на державному кордоні, зокрема врегульовано правовими актами:

— Законом України 4 листопада 1991 року "Про Прикордонні війська України", до обов'язків яких належать питання щодо "...забезпечення недоторканості державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах України, а також охорона виключної (морської) економічної зони України" [5, ст. 1];

— Законом України від 19.06.2003 року "Про Державну прикордонну службу України". Зазначений зако-

нодавчий акт був спрямований на створення Державної прикордонної служби України — правоохоронного органу зі спеціальним статусом, до компетенції якого належать завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, недопущення незаконної зміни проходження лінії державного кордону, забезпечення режиму державного кордону та прикордонного режиму [6, ст. 7].

На нормативному рівні у сфері забезпечення прикордонної безпеки досить вагомими є:

— Розпорядження Президента України від 14 квітня 1993 року № 45/93 "Про заходи щодо підтримання режиму державного кордону України". Зазначений Акт Глави держави був спрямований на забезпечення постійного підтримання режиму державного кордону та протидії протиправній діяльності на державному кордоні [7];

— Концепція охорони державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні", що була схвалена Постановою Кабінету Міністрів України від 22.01.1996 № 120. Документ передбачав запровадження практичних механізмів державного управління, що були спрямовані на забезпечення непорушності державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні як найважливішої складової частини гарантування національної безпеки держави, її суверенітету і територіальної цілісності [8];

— Комплексна програма розбудови державного кордону України на 1993—1998 роки, що була затверджена Указом Президента України від 16.12.1993 № 596/93 [9];

— Програма дій, що спрямована на підтримання режиму державного кордону України і прикордонного режиму, розвиток Прикордонних військ України та митних органів України, до 2005 року, що була затверджена Указом Президента України від 16.11.2000 р. № 1241 [10];

— Державна цільова програма "Облаштування та реконструкція державного кордону" на період до 2015 року, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 13.06.2007 № 831 [11];

— "Концепція інтегрованого управління кодонами", що була схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 жовтня 2010 року № 2031-р. Документ містить концептуальні погляди на процеси забезпечення прикордонної безпеки України у загальноєвропейському форматі та є важливою складовою реалізації стратегічного курсу держави на європейську інтеграцію [12];

— "Концепція розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року", що була схвалена Указом Президента України від 19.06.2006 року № 546/2006 та передбачала комплекс завдання з удосконалення механізмів державного управління прикордонною безпекою в умовах актуалізації сучасних викликів та загроз у прикордонній сфері [13];

— Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2012 року "Про Стратегічний оборонний бюлетень України" визначає, що Державна прикордонна служба України в інтересах оборони держави здійснює заходи з охорони державного кордону України, бере у взаємодії із Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів України, участь у відбитті вторгнення або нападу на територію України збройних сил іншої держави або групи держав, проведенні заходів територіальної оборони України, здійснює розвідку відповід-

но до закону, веде боротьбу з диверсійно-розвідувальними групами противника [14];

— Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 24 вересня 2014 року "Про невідкладні заходи щодо захисту України та зміцнення її обороноздатності" від 28 серпня 2014 р. № 744/2014. Відповідно до цього Указу основним стратегічним напрямом реалізації органами виконавчої влади державної політики у сфері національної безпеки і оборони визначено вважати "...забезпечення готовності сектору безпеки і оборони, економіки та суспільства до відбиття збройної агресії проти України у зв'язку із подальшим ускладненням ситуації у сфері національної безпеки внаслідок тривалого втручання Російської Федерації у внутрішні справи України" [15];

— Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року "Про Стратегію національної безпеки України" від 26 травня 2015 р. № 287/2015, що спрямована на розвиток Державної прикордонної служби України як військового формування має забезпечити ефективну реалізацію політики безпеки у сфері захисту та охорони державного кордону України, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, у тому числі шляхом створення системи інтегрованого управління безпекою державного кордону України, удосконалення інформаційної, оперативної, технічної, фізичної складових, запровадження сучасних систем контролю, створення належно оснащених мобільних прикордонних загонів [16].

Вищезазначеними законодавчими та нормативно-правовими актами було сформовано національну систему державного управління забезпечення прикордонної безпеки України.

ВИСНОВКИ

Підсумовуючи вищенаведене зазначимо, що за роки незалежності України було створено ґрунтовне законодавче та нормативно-правове забезпечення прикордонної безпеки. Зазначимо, що питання нормативно-правового регулювання забезпечення прикордонної безпеки України здійснюється на трьох рівнях: конституційному, законодавчому та нормативному.

Визначено, що забезпечення прикордонної безпеки як невід'ємної складової національної безпеки держави щодо захисту і забезпечення своїх національних інтересів і національної безпеки у сфері охорони державного кордону має базуватися на пріоритетності національних інтересів, всебічному аналізу глобальних викликів і загроз у прикордонній сфері та вжиття своєчасних заходів з їх мінімізації. Тому, сьгоднішні потенційні виклики та загрози національній безпеці України, що пов'язані із російсько-терористичною агресією Російської Федерації проти України, обумовлюють нагальну потребу удосконалення законодавчого та нормативно-правового забезпечення прикордонної безпеки України.

Перспективою подальших розвідок даної проблематики є, на наш погляд дослідження питань міжнародної технічної допомоги сфері забезпечення прикордонної безпеки України в умовах російсько-терористичної агресії.

Література:

1. Конституція України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>

2. Декларація про державний суверенітет від 16 лип. 1990 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/55-12>

3. Закон України "Про правонаступництво України" від 12 верес. 1991 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1543-12>

4. Закон України "Про державний кордон України" від 4 листоп. 1991 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1777-12>

5. Закон України "Про прикордонні війська України" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1779-12>

6. Закон України "Про Державну прикордонну службу України" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: — <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/661-15>

7. Розпорядження Президента України "Про заходи щодо підтримання режиму державного кордону України" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://wap.nau.ua/doc/?uid=1073.112.0>

8. Концепція охорони державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=546%2F2006>

9. Указ Президента України від 16 груд. 1993 р. № 596 "Про Комплексну програму розбудови державного кордону України на 1993—1998 роки". — Офіц. Вісник України 2010, 7 від 12.02.2010, ст. 285.

10. Указ Президента України "Про Програму дій, спрямованих на підтримання режиму державного кордону України і прикордонного режиму, розвиток Прикордонних військ України та митних органів України, на період до 2005 року" від 16 листоп. 2000 р. № 1241. — Офіц. Вісник України 2010, 6 від 08.02.2010, ст. 233.

11. Постанова Кабінету Міністрів України від 13 черн. 2007 р. № 831 Про затвердження Державної цільової правоохоронної програми "Облаштування та реконструкція державного кордону на період до 2015 року". — Офіц. Вісник України 2007, 44 від 25.06.2007, ст. 180.

12. Концепція інтегрованого управління кодонами, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 жовт. 2010 року № 2031.

13. Концепція розвитку Державної прикордонної служби України // Офіц. вісник України від 5 лип. 2006 р. — 2006 р. № 25, ст. 1807, код акту 36644/2006.

14. Указ Президента України від 29 груд. 2012 р. № 771/2012 "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 груд. 2012 р. "Про Стратегічний оборонний бюлетень України" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U771_12.html

15. Про Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 серп. 2014 року: "Про невідкладні заходи щодо захисту України та зміцнення її обороноздатності", затвердженого Указом Президента України від 24 верес. 2014 року. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/18125.html>

16. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 черв. 2015 р. "Про Стратегію національної безпеки України" [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 26 трав. 2015 р. № 287/2015. — Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/287/2015

References:

1. The Constitution of Ukraine, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (Accessed 23 August 2015).

2. The Verkhovna Rada of Ukraine (1990), "Declaration on state sovereignty", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/55-12> (Accessed 23 August 2015).

3. The Verkhovna Rada of Ukraine (1991), Law of Ukraine "On Succession of Ukraine", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1543-12> (Accessed 23 August 2015).

4. The Verkhovna Rada of Ukraine (1991), Law of Ukraine "On the state border of Ukraine", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1777-12> (Accessed 25 August 2015).

5. The Verkhovna Rada of Ukraine (1991), The Law of Ukraine "On the border troops of Ukraine", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1779-12> (Accessed 25 August 2015).

6. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The Law of Ukraine "On State border service of Ukraine", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/661-15> (Accessed 25 August 2015).

7. The decree of the President of Ukraine "About measures on maintenance of the state border of Ukraine" (1993), available at: <http://wap.nau.ua/doc/?uid=1073.112.0> (Accessed 25 August 2015).

8. The concept of the protection of national borders and sovereign rights of Ukraine in its exclusive (sea) economic zone (2006), available at: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=546%2F2006> (Accessed 25 August 2015).

9. The Decree of the President of Ukraine (1993), "About the Comprehensive program of development of the state border of Ukraine for 1993—1998", *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy*, vol. 285.

10. The Decree of the President of Ukraine (2000), "On the Programme of action aimed at the maintenance of the regime of the state border of Ukraine and the border regime, the development of border troops of Ukraine and the customs authorities of Ukraine for the period until 2005", *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy*, vol. 233.

11. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2007), On endorsement of State target law enforcement program "Development and reconstruction of the state border for the period till 2015" (2007), *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy*, vol. 180.

12. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2010), The concept of integrated management codons.

13. The concept of development of the State border service of Ukraine (2006), *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy*, vol. 1807.

14. The Decree of the President of Ukraine (2012), The decision of the Council of national security and defense of Ukraine "Strategic defense Bulletin of Ukraine", available at: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U771_12.html (Accessed 26 August 2015).

15. The Decree of the President of Ukraine (2014), The decision of the Council of national security and defense of Ukraine "On urgent measures for the protection of Ukraine and strengthening its defense capability", available at: <http://www.president.gov.ua/documents/18125.html> (Accessed 26 August 2015).

16. The Decree of the President of Ukraine (2015), The decision of the Council of national security and defense of Ukraine, "Strategy of national security of Ukraine", available at: zakon.rada.gov.ua/go/287/2015 (Accessed 26 August 2015).

Стаття надійшла до редакції 29.08.2015 р.