

УДК 351.746.1

І.П. Кушнір,

кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри теорії та історії держави і права
та приватно-правових дисциплін Національної академії
Державної прикордонної служби України імені Б. Хмельницького

АНАЛІЗ ЗМІСТУ ПОНЯТТЯ «БЕЗПЕКА ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ»

Анотація. У статті проаналізовано зміст поняття «безпека державного кордону». Аналіз здійснено на підставі лексичного розбору кожного слова, що в загальному допомогло встановити значення виразу «безпека державного кордону» як самостійної правової категорії.

Ключові слова: безпека державного кордону, прикордонна безпека, Державна прикордонна служба України, охорона державного кордону.

Постановка проблеми. Зміни, які відбуваються у відносинах пов'язаних із охороною державного кордону: «відкриття» для наших громадян кордонів Європейського Союзу, виникнення нових загроз, у тому числі територіальній цілісності з боку Російської Федерації, тощо обумовлюють необхідність введення, застосування та з'ясування змісту багатьох нових правових категорій.

У науковому обігу та у повсякденній діяльності ми використовуємо багато термінів та понять значення яких начебто не потребують додаткових пояснень, але коли потрібно розібратись у конкретному питанні тоді необхідно заглибитись у їх сутність та особливості. Однією із таких термінологічних конструкцій є поняття «безпека державного кордону».

У теорії права сформулювались стійкі мотиваційні установки інтерпретації норм права: встановлення точного змісту для подальшого правильного застосування та безпосеред-

ньої реалізації норми права [1, с. 441]. Серед існуючих основних способів тлумачення норм права важливе місце посідає — граматичне, за допомогою якого встановлюється значення окремих слів, виразів, та термінів [1, с. 444].

Стан дослідження. Наукові праці присвячені дослідженню безпеки державного кордону переважно розкривали її в аспекті національної або державної безпеки, зокрема у роботах таких науковців: О.В. Ананьєва, В.П. Горбуліна, О.Г. Данільяна, О.П. Дзьобаня, В.Л. Зьолки, А.Б. Качинського, І.Ф. Коржа, В.А. Ліпкана, М.М. Литвина, Б.М. Марченка, О.Г. Мельникова, В.С. Нікіфоренка, М.І. Панова, О.Є. Цевельова та інших. Як окрема правова категорія «безпека державного кордону» недостатньо досліджена. Тому, за *метою цієї статті* визначено, на підставі нормативно-правових актів, наукових досліджень та лексичного розбору кожного слова встановити значення

виразу «безпека державного кордону» як самостійної правової категорії, та порівняти її із поняттям «прикордонна безпека».

Виклад основних положень. Для юриспруденції важливе законодавче формулювання дефініції, але аналіз законодавства дозволив констатувати відсутність такої щодо поняття «безпека державного кордону», хоча сам термін неодноразово використовується у нормативно-правових актах України. Так, зокрема Закон України «Про національну безпеку України» визначає, що Державна прикордонна служба України (далі — ДПСУ) є правоохоронним органом спеціального призначення, що реалізує державну політику у сфері безпеки державного кордону України та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні [2, п. 6 ст. 18]. Варто зазначити, що ця норма не є ідентичною, визначеним у Законі України «Про Державну прикордонну службу України» завданням, які покладаються на Державну прикордонну службу України: «забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні» [3, ст. 2]. При тому, що завдання із реалізації державної політики у сфері охорони державного кордону, здійснення управління у сфері охорони державного кордону втілює Адміністрація ДПСУ [4, п. 3]. З урахуванням цього, варто зауважити про існування широкого та вузького розуміння реалізації державної політики. У першому випадку, державна політика реалізується через державний механізм управління, до складу якого входять механізми державного управління. У другому — реалізація державної політики здійснюється за допомогою комплексного механізму

державного управління, який включає набір окремих механізмів, що дозволяє реалізувати конкретний напрямок державної політики, відповідно до сфер суспільної діяльності [5, с. 421]. Але все ж таки, необхідно уточнити, що саме відповідальним органом за реалізацію державної політики у сфері безпеки державного кордону України є Адміністрація ДПСУ.

У попередньому Законі України «Про основи національної безпеки України», що втратив чинність 08 липня 2018 року, у зв'язку із прийняттям Закон України «Про національну безпеку України» використовувалась термінологічна конструкція «сфера безпеки державного кордону України» [6, ст. 7]. Зважаючи на те, що новий Закон України «Про національну безпеку України» було прийняти нещодавно, у переважній більшості наукових досліджень присвячених прикордонній проблематиці розглянуто безпеку державного кордону з позицій закріплених у Законі України «Про основи національної безпеки України» (втратив чинність) у контексті її як складової національної безпеки [7, с. 12; 8, с. 121; 9, с. 55]. Це розкриває «безпеку державного кордону» з позиції широкого її розуміння. З цього приводу, В. Л. Зьолка зауважує, що це не дає змоги повністю охопити весь спектр правовідносин пов'язаних із забезпеченням національної безпеки у відповідній сфері. Адже коли сприймати дану категорію у вузькому сенсі, то необхідно тісно прив'язуватись до поняття «державного кордону» [8, с. 127].

У законах України «Про державний кордон України» (1991 рік прийняття) та «Про Державну прикордонну службу України» (2003 рік прийняття) словосполучення «безпека державного кордону» взагалі не зустрічається, це можна пояснити стрімким

розвитком прикордонних відносин, уведенням нових термінів у цій сфері у обіг, але не включення їх у понятійний апарат фундаментальних Законів, що є основою правового регулювання у забезпеченні непорушності державних кордонів. «Сфера безпеки державного кордону» згадується у Законі України «Про прикордонний контроль» [10, п. 11] який був прийнятий значно пізніше від законів згаданих вище, але без додаткових роз'яснень.

Більш гнучкими до реагування на зміни, що відбуваються у відносинах пов'язаних із державним кордоном є підзаконні нормативно-правові акти. Так зокрема, метою Стратегії розвитку Державної прикордонної служби України, яка затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України, є забезпечення ефективної реалізації політики у сфері безпеки державного кордону, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні [11]. Кабінетом Міністрів України також була затверджена Концепція інтегрованого управління кордонами, метою якої є підвищення ефективності реалізації державної політики у сфері безпеки державного кордону, запровадження європейських стандартів інтегрованого управління кордонами [12]. Ключовою у цих програмних документах є мета — ефективна реалізація політика у сфері безпеки державного кордону. Мета, це те, чого прагнуть досягти через певний час, змінити сучасний стан відносин чи обставин. Отже, узагальнена діяльність ДПСУ протягом тривалого періоду часу цілеспрямована на досягнення максимально високого рівня безпеки державного кордону України, відносно існуючого.

Отже, чинне законодавство не дає повного вичерпного розуміння поняття «безпека державного кордону», тому

розглянемо погляди науковців з цього питання.

Грунтовно дослідивши загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону О.Є. Цевельов зазначив, що безпека державного кордону, спрямована на ефективну реалізацію політики безпеки у сфері захисту та охорони державного кордону України, а також охорони суверенних прав України у її виключній (морській) економічній зоні [13, с. 36]. Тобто, безпека державного кордону у цьому розумінні ототожнюється з реалізацією політичних рішень які виражені у законах, стратегіях, тощо, із забезпечення непорушності та цілісності державного кордону та пов'язаних із цим правових відносин.

Діяльність із забезпечення «безпеки державного кордону», І.Ф. Корж розглядає як невід'ємну складову захисту територіальної цілісності держави зокрема і безпеки держави загалом [14, с. 223].

Проаналізувавши праці українських вчених з питань національної безпеки [15, с. 81-82; 16, с. 163; 17, с. 364-367] В.Л. Зьолка зробив висновок, що «безпека державного кордону» розглядається як складова або різновид воєнної безпеки, а застосування законодавцем категорії «безпека державного кордону» здійснюється у прив'язці до «воєнної сфери» [8, с. 126].

Крім виразу «безпека державного кордону» у наукових працях використовують подібне поняття — «прикордонна безпека». Так, Б.М. Марченко розглядає прикордонну безпеку як «стан захищеності життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави на державному кордоні України, у прикордонній смузі, контрольованих прикордонних районах, пунктах пропуску, у виключній (морській) економічній зоні України» [18, с. 6].

Прикордонна безпека визначає М.М. Литвин, це стан захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави у прикордонній сфері [7, с. 12].

О.Г. Мельников розглядає прикордонну безпеку як, сукупність політичних, економічних, військових та правоохоронних заходів, спрямованих на забезпечення суверенітету, недоторканності і територіальної цілісності держави, які реалізуються шляхом здійснення прикордонної політики держави. Заходи з реалізації прикордонної безпеки зумовлюються пріоритетністю національних інтересів, всебічним аналізом глобальних викликів і загроз у прикордонній сфері та необхідністю вжиття своєчасних адекватних заходів з їх мінімізації [19, с. 47].

Подібну думку із О.Г. Мельниковим розділяє О.В. Ананьїн та зазначає, що прикордонна безпека має розглядатись як складова національної безпеки, яка досягається через політичні, організаційно-правові, економічні, військові, розвідувальні, оперативно-технічні, екологічні, санітарні, гарантійні та інші заходи, що здійснюються шляхом реалізації державної політики у сфері прикордонної безпеки [20].

М.М. Литвин та В.С. Нікіфоренко зазначають, що прикордонна безпека України забезпечується здійсненням комплексу правових, організаційних, режимних, контррозвідувальних, розвідувальних, оперативно-розшукових, спеціальних та військових заходів, спрямованих на захист об'єктів прикордонної безпеки, у тому числі, державного суверенітету, територіальної цілісності, економічного потенціалу тощо [7, с. 17; 21].

Отже, розглянуті вище погляди з приводу розуміння прикордонної безпеки, зводяться до наступного: це є складова національної безпеки, забез-

печується комплексом різноманітних заходів; захищеність інтересів особи, суспільства та держави у прикордонній сфері.

Розглянуті наукові позиції з приводу понять «безпека державного кордону» і «прикордонна безпека», на наш погляд не дають чіткого уявлення про їх характерні відмінності. Отже, ключовим словом яке однозначно поєднує їх є термін «безпека».

Словник української мови, безпеку роз'яснює як стан, коли кому-, чому-небудь ніщо не загрожує [21]. У словнику політологічних термінів, безпека — це стан, при якому небезпека у будь-якому вигляді не загрожує будь-кому, будь-чому [22]. Відносно безпеки державного кордону неможливо досягти стану коли «ніщо не загрожує», лише можна враховувати у оперативно-службовій діяльності ДПСУ актуальні загрози і планувати та діяти у напрямку їх своєчасного виявлення, попередження та нейтралізації. Тому «безпека» щодо державного кордону, це своєчасне реагування на випередження, недопущення та усунення загроз.

Відносно поняття «державний кордон», його офіційне тлумачення міститься у Законі України «Про державний кордон України», а саме це є лінія і вертикальна поверхня, що проходить по цій лінії, які визначають межі території України — суші, вод, надр, повітряного простору [24].

Роз'яснення терміну «прикордонний» зустрічається у спільнокореневому прикордоння, як, розмовне слово, — територія, розташована біля кордону, вздовж кордону [25]. Крім цього використовується у словосполученнях: прикордонний регіон [26] [27], прикордонний режим, прикордонна смуга, контрольований прикордонний район [28], прикордонна територія [29],

прикордонний простір [30, с. 51-52] [31, с. 56]. Загалом, прикордонний розглядається як наблизений до державного кордону, розташований недалеко, вздовж лінії державного кордону.

Висновки. Отже, якщо сприймати буквально або обмежено, то «безпека державного кордону» є незмінність лінії державного кордону та надійне збереження територіальної цілісності держави, а «прикордонна безпека» охоплює ширші безпекові заходи не тільки на державному кордоні, але і вздовж нього, спрямовані на недопущення та усунення загроз. Але діяльність щодо охорони державного кордону (лінії державного кордону) не здійснюється тільки на державному кордоні, це складні відносини з організації управління, планування та здійс-

нення оперативно-службової діяльності, підготовки особового складу, кадрового забезпечення, ресурсного та інших видів забезпечення, які комплексно проходять не тільки у прикордонних регіонах, але і у всіх структурних підрозділах та навчальних закладах ДПСУ, відповідно до державної політики у цій сфері. Безпека державного кордону залежить від існуючих загроз та можливостей компетентних органів своєчасної їх виявляти та усувати. Тому, вважаємо, що такі поняття як «безпека державного кордону» та «прикордонна безпека» можна використовувати як тотожні.

Пропозиції з удосконалення понятійного апарату прикордонного законодавства є перспективними та актуальними

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : підручник. К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. 542 с.
2. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018. *Голос України*. 2018. № 22.
3. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 27. Ст. 208.
4. Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України. постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014. № 533 Урядовий кур'єр. 2014. № 195.
5. Труш О.О. Механізми реалізації державної політики у сфері цивільного захисту в Україні. Теорія та практика державного управління. 2010. Вип. 4. С. 420-426.
6. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 39. Ст. 351.
7. Литвин М.М. Основи інтегрованого управління кордонами: курс лекцій. Хмельницький : Національна академія Державної прикордонної служби України імені Б. Хмельницького, 2011. 386 с.
8. Зьолка В.Л. Охорона національних інтересів України у прикордонній сфері (адміністративно-правовий аспект) : монографія. Хмельницький : Вид-во НАДПСУ, 2015. 672 с.
9. Охорона державного кордону України в сучасних геополітичних умовах : організаційні та правові проблеми : монографія / О.В. Андрушко, Л.Ю. Капітанчук, А.З. Сорока та ін. Хмельницький : Вид. НАДПСУ, 2017. 296 с.
10. Про прикордонний контроль : Закон України від 05.11.2009. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 6. Ст. 46.
11. Про схвалення Стратегії розвитку Державної прикордонної служби : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1189-р. Кабінет Міністрів України. Урядовий кур'єр. 2015. № 220.
12. Про схвалення Концепції інтегрованого управління кордонами : розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 1149-р. Кабінет Міністрів України. Урядовий кур'єр. 2015. № 210.
13. Цевельов О. Є. Державне реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України. дис.. канд. наук з держ. управл. Хмельницький, 2017. 313 с.

14. Корж І.Ф. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері державної безпеки України: Монографія. В.: ТОВ «Нілан-ЛТД», 2013. 384 с.
15. Національна безпека України. Сутність, структура та напрямки реалізації: навчальний посібник / О.Г. Данільян, О.П. Дзьобань, М.І. Панов. Х.: ФОЛІО, 2002. 285 с.
16. Засади національної безпеки України: підручник / В.П. Горбулін, А.Б. Качинський. К.: Інтертекхнологія, 2009. 272 с.
17. Ліпкан В.А. Національна безпека України: навчальний посібник. — 2-ге вид. К.: КНТ, 2009. 576 с.
18. Марченко Б.М. Адміністративна діяльність Державної прикордонної служби України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2009. 20 с.
19. Мельников О.Г. Інтегрований прикордонний менеджмент — європейська модель управління кордонами для України. Вісн. Держ. прикордон. служби України. 2008. № 3. С. 46-51.
20. Ананій О.В. Прикордонна безпека України в сучасних умовах URL: http://scientistsua.at.ua/index/anani_oleg_valerevich/0-24
21. Нікіфоренко В.С. Поняття та сутність державного управління у сфері забезпечення прикордонної безпеки України Держ. упр.: удосконалення та розвиток. 2014. № 12. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?p=12&y=2014>.
22. Словник української мови: в 11 томах. Том 1, 1970. С. 137. URL: <http://sum.in.ua/s/bezpeka>
23. Безпека. Короткий словник політологічних термінів URL: <http://politics.ellib.org.ua/encyclopedia-term-252.html>
24. Про державний кордон України : Закон України від 04.11.1991. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 2. Ст. 5.
25. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І.К. Білодіда. Київ: Наукова думка, 1970-1980. Т. 8. С. 643. URL: <http://ukrlit.org/slovnnyk/%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D1%80%D0%B4%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D1%8F>
26. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації про порядок перетинання українсько-російського державного кордону жителями прикордонних регіонів України та Російської Федерації від 18.10.2011. Дата ратифікації Україною: 22.02.2012. Дата набрання чинності для України: 29.03.2012. Офіційний вісник України. 2012. № 21, 37. Ст. 788.
27. Мілашовська О.І. Прикордонний регіон як об'єкт дослідження регіональної економіки. Ефективна економіка № 3, 2010 URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=173>
28. Про прикордонний режим : постанова Кабінету Міністрів України від 27.07.1998. №1147. Офіційний вісник України. 1998. № 30. Ст. 33.
29. Фролов С.М., Склад І.Д. Бюджетний менеджмент прикордонних територій (теорія і практика) URL: http://elkniga.info/book_21_glava_37_7.1_Viznachennja_statusu_%D1%96_k.html
30. Царенко С.І. Адміністративно-правове регулювання та забезпечення прикордонного режиму Державною прикордонною службою України: дис. ... канд. юрид. наук: Київ, 2014. 310 с.
31. Цимбалістий Т.О. Державний кордон України : конституційно-правовий статус : навч. посіб. Хмельницький : Видавництво НАПВУ, 2000. 204 с.

Кушнір І.П.

Аналіз содержания понятия «безопасность государственной границы».

Аннотація. В статье проанализировано содержание понятия «безопасность государственной границы». Анализ осуществлен на основании лексического разбора каждого слова, чтов общем помогло установить значение выражения «безопасность государственной границы» как самостоятельной правовой категории.

Ключевые слова: безопасность государственной границы, пограничная безопасность, Государственная пограничная служба Украины, охрана государственной границы.

I. Kushnir

Analysis of content of the concept «security of the state border».

Summary. The article analyzes the meaning of the concept «security of the state border». The analysis is carried out on the basis of lexical parsing of each word, which in general helped to establish the meaning of the expression «security of the state border» as an independent legal category.

Keywords: security of the state border, border security, the State Border Guard Service of Ukraine, State Border Protection.

