

*Матвеев О. В.,**аспірант кафедри державно-правових дисциплін
Міжнародного гуманітарного університету*

ЗАСАДИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ З ОХОРОНИ КОРДОНУ В УКРАЇНІ

Анотація. Статтю присвячено дослідженню окремих аспектів правового регулювання діяльності з охорони кордону в Україні. Діяльність з охорони кордону в Україні пройшла довгий шлях, а генеза має певний національний складник. З'ясовано, що становлення діяльності з охорони кордону відбулося після набуття Україною незалежності. Мали місце новели щодо принципів організації та діяльності, організаційної структури, вирішуваних завдань, напрямів діяльності та функцій, повноважень, форм і методів взаємодії з іншими різновидами діяльності у сфері захисту національної безпеки.

Визначено, що для забезпечення ефективності правового регулювання діяльності з охорони кордону мають значення її характеристики.

Зазначено, що діяльність з охорони кордону необхідно розглядати як правовий інститут і як міжнародно-правові угоди. Простежено, що концептуальні засади певних нормативно-правових актів і міжнародних угод мають бути тим орієнтиром, якого має дотримуватися правове регулювання прикордонної діяльності. Обґрунтовано, що інституційно діяльність з охорони кордону представлена системою державних органів, а центральною ланкою цієї системи виступає Державна прикордонна служба України.

Доведено, що діяльність з охорони кордону являє собою здійснювану у рамках права систему заходів, які спрямовані на охорону і захист державного кордону від незаконного перетину, забезпечення встановлених національним законодавством правил пересування через державний кордон людей і товарів, попередження протиправних дій щодо безпеки державного кордону.

Проаналізовано унікальність діяльності з охорони кордону, яка визначається тим, що вона перебуває під впливом різних чинників усередині держави та з-за кордону. Так, сучасний період розвитку сфери охорони кордонів у світі визначається новою ситуацією у протистоянні між США, Китаєм та Росією, а з іншого боку – процесами глобалізації, які відбуваються у світі. Однак важливий вплив на стан і характер діяльності з охорони державного кордону все ж таки мають внутрішні процеси в країні.

Для України важливою особливістю діяльності з охорони державного кордону є те, що внаслідок збройної агресії Російської Федерації виникла необхідність встановлення певного особливого правового режиму для діяльності органів та підрозділів Державної прикордонної служби України в зоні проведення ООС. Зазначено певні чинники, які впливають на стан безпеки державного кордону.

Зроблено висновок, що важливою характеристикою діяльності з охорони кордону є її пов'язаність із соціокультурним контекстом та тривалість цієї діяльності.

Ключові слова: охорона державного кордону, нормативно-правові акти, воєнна доктрина, Державна прикордонна служба України, сектор безпеки і оборони, погранологія, прикордонна діяльність.

Постановка проблеми. Діяльність з охорони кордону в Україні пройшла досить довгий і складний, навіть тернистий шлях, генеза якого має як певний національний складник, так і своїми коріннями сходиться до практики тих держав, до складу яких українські території входили у ті чи інші історичні періоди. На власне національно-державному підґрунті становлення діяльності з охорони кордону відбулося після набуття Україною незалежності. Сьогодні необхідно зазначити, що поступове усвідомлення політичною та управлінською елітою країни, особливо після 2014 р., національних інтересів та об'єктивної необхідності їх забезпечення і захисту сприяло здійсненню певних кроків у напрямі розбудови національно орієнтованої системи діяльності з охорони кордону.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості професійної підготовки прикордонників вивчали такі вчені, як: Р.В. Алієв, В.В. Бурлін, І. Кушнір, Г.А. Магась, Б.М. Олексієнко, О.С. Цевельов, В.В. Шумов та ін. Проте ґрунтового аналізу засад правового регулювання діяльності з охорони кордону в Україні немає.

Метою статті є дослідження загальних засад правового регулювання діяльності з охорони кордону в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Діяльність з охорони кордону являє собою складно організоване суспільно-політичне та правове явище, що значною мірою відображає природу і стан нинішнього етапу української державності. Для забезпечення ефективності правового регулювання діяльності з охорони кордону, що має забезпечити відповідність цієї діяльності сучасним вимогам, необхідно визначити її характеристики, які утворюють її змістовно-функціональний каркас і мають ураховуватися суб'єктами правотворчості. До зазначених раніше характеристик необхідно додати такі:

1. Діяльність з охорони державного кордону (як і безпеку кордону) необхідно інтерпретувати як цілісну систему [1, с. 147], отже, слід ґрунтуватися на тому, що спроби правового впливу на її певні складники так чи інакше позначатимуться на інших її елементах і на ній як цілому. При цьому внутрішні зв'язки елементів діяльності з охорони кордону є більш міцними, ніж її зв'язки із зовнішніми системами.

2. Як особливе суспільно-політичне явище і різновид владної діяльності, врегульований нормами права, діяльність з охорони кордону необхідно розглядати і як правовий інститут, що поєднує у собі як національні нормативно-правові засоби (закони і підзаконні нормативно-правові акти), так і міжнародно-правові угоди.

3. Діяльність з охорони кордону як спеціальна правова сфера відноситься до предмета відання юридичної науки, а отже, потребує концептуалізації у рамках загальнотеоретичної, прикладної і практичної юриспруденції. В Україні кон-

цептуальний рівень забезпечення недоторканності державних кордонів представлений у таких документах, як Воєнна доктрина України, затверджена Указом Президента України від 24 вересня 2015 р. № 555/2015 [2], Концепція інтегрованого управління кордонами, затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 1149-р [3], Стратегія розвитку Державної прикордонної служби України до 2020 р., схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1189-р [4], Стратегія інтегрованого управління кордонами на період до 2025 р., схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 липня 2019 р. № 687-р [5], та ін. Концептуальні засади цих документів мають бути тим орієнтиром, якого має дотримуватися правове регулювання прикордонної діяльності. Серед міжнародно-правових документів засадничі положення для правового регулювання в Україні містить Регламент Європейського парламенту і Ради ЄС 2016/399 від 9 березня 2016 р. Про Кодекс Союзу про режим перетину людьми кордонів (Шенгенський кодекс про кордони) [6].

4. Інституційно діяльність з охорони кордону представлена системою державних органів, які виконують функції охорони і контролю державного кордону. Центральною ланкою цієї системи виступає Державна прикордонна служба України – спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах охорони державного кордону, територіальні органи Державної прикордонної служби України, Морська охорона, що функціонує у складі загонів морської охорони, авіаційних частин, органи охорони державного кордону (прикордонні загони), підрозділи охорони державного кордону (відділи або відділення прикордонної служби), розвідувальний орган Державної прикордонної служби України.

5. Разом із тим це складова частина єдиного загальнодержавного сектору безпеки й оборони. Ефективне використання ресурсів і можливостей усіх суб'єктів забезпечення національної безпеки є однією з головних умов успішного протистояння сучасним викликам. Усвідомлення важливості зазначеного питання має реалізовуватися в практичній площині. Відповідно до Стратегії національної безпеки України, «сектор безпеки і оборони» – охоплена єдиним керівництвом сукупність органів державної влади, Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державної спеціальної служби транспорту, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних органів спеціального призначення, діяльність яких за функціональним призначенням відповідно до Конституції та законів України спрямована на захист національних інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці України [7, с. 56–57].

6. Унікальність діяльності з охорони кордону визначається тим, що, з одного боку, вона перебуває під впливом суспільних, політичних та економічних чинників усередині держави, нерідко є об'єктом політичних маніпуляцій та інтересів у протистоянні економічних і владних сил, а з іншого – перебуває на передніх рубежах впливу з-за кордону, у тому числі й з метою завдання шкоди національним інтересам нашої країни. Так, Служба безпеки України фіксує часті випадки, коли іноземні спецслужби прагнуть схилити до протиправного співробітництва українських прикордонників [8], тому правове регулювання діяльності з охорони кордону має враховувати і ці обставини.

7. Сучасний період розвитку сфери охорони кордонів у світі визначається новою ситуацією у протистоянні між США, Китаєм та Росією, загостренням міжнародних відносин та розбалансуванням багатопольярного світу, у якому не працюють засоби стримування і безпеки минулого.

8. Ще одним важливим чинником, який необхідно враховувати у регулюванні діяльності з охорони кордону, – процеси глобалізації і протилежні їм прояви антиглобалізму (регіоналізації, локалізації), через що це явище отримало узагальнену назву «глобалізація».

9. Багато питань, які стосуються різних аспектів національної безпеки в її визначальних сферах кожної окремої держави, потребують спільних конструктивних і цілеспрямованих зусиль. Жодна держава не володіє достатніми ресурсами, які гарантували б її економічну, соціальну безпеку, успішну боротьбу з міжнародною злочинністю, припинення глобальних екологічних катастроф тощо без скоординованих спільно з іншими державами дій. Із цією метою держава тією чи іншою мірою включається в інтеграційні процеси, зокрема у сфері прикордонної безпеки [9, с. 34]. Для цього Україна укладає міжнародні угоди [10], бере участь у широкому спектрі міжнародних заходів із підтримання міжнародної та національної безпеки.

10. На стан і характер діяльності з охорони державного кордону значний вплив мають і внутрішні процеси в країні. Це, передусім, перманентно складна економічна ситуація, яка стає поживним підґрунтям контрабанди, тероризму, корупції і спрямованих на дестабілізацію внутрішнього стану та проти суверенітету України політичних та ідеологічних проєктів. Як зазначають фахівці, військові форми та способи охорони кордону не можна вважати універсальною гарантією безпеки держави, особливо в плані протидії нелегальній міграції, контрабандній та терористичній діяльності, браконьєрству у виключній (морській) економічній зоні тощо. Тому, відповідно до Закону України «Про Державну прикордонну службу України», вона є правоохоронним органом спеціального призначення, що, своєю чергою, суттєво змінює підхід до виконання завдань з охорони державного кордону [11, с. 3]. Це означає, що правове регулювання діяльності з охорони державного кордону має враховувати ці її особливості також.

11. Ще однією важливою особливістю діяльності з охорони державного кордону в Україні є те, що внаслідок збройної агресії Російської Федерації виникла необхідність установлення особливого правового режиму та визначення особливостей діяльності органів та підрозділів Державної прикордонної служби України в зоні проведення ООС. Як зазначають фахівці, існує низка проблем щодо організації та здійснення діяльності підрозділами Державної прикордонної служби України на лінії розмежування з тимчасово окупованою територією Донецької та Луганської областей: відсутність нормативно-правової бази щодо здійснення діяльності нових підрозділів Державної прикордонної служби України; не в повному обсязі врегульовано правові засади виконання певних функцій на значній відстані від державного кордону (за межами контрольованого прикордонного району); відсутність теоретичних розробок засад спільного застосування різновідомчих сил і засобів під час захисту національних цінностей та інтересів у мирний час, в Антитерористичній операції, в умовах воєнного й надзвичайного стану [12, с. 7].

12. Наукове супроводження діяльності з охорони державного кордону здійснюється цілим комплексом наукових дисциплін, серед яких поступово розширюється коло тих, що відносяться до юриспруденції (конституційне право, адміністративне право, кримінальне право, загальнотеоретична юриспруденція та ін.). Сучасна наука розрізняє різноманітні заходи (дії чи сукупність дій і засобів, спрямованих на досягнення мети чи вирішення певних завдань) для забезпечення прикордонної безпеки, поділяючи їх на правові, політичні, дипломатичні, економічні, оборонні, прикордонні, митні, природоохоронні, санітарно-епідеміологічні, екологічні та ін. [13, с. 3].

Сучасна погранологія як наука про діяльність з охорони державного кордону прагне виробити науково обґрунтовану картину оточення і простору, у якому ця діяльність розгортається. Серед чинників, які впливають на стан безпеки державного кордону, а отже, і на протікання діяльності з охорони державного кордону, фахівці називають цілу низку різноманітних чинників: нестабільність зовнішньополітичної обстановки навколо держави; непередбачені зміни у міжнародній політиці; воєнна загроза з боку іншої держави; військові конфлікти біля державного кордону; суперечливість вітчизняного законодавства у воєнній сфері та сфері безпеки державного кордону; непередбачені зміни економічного стану в державі та регіоні; нестабільність політичної обстановки в державі; зміни обстановки, непередбачені дії правопорушників державного кордону, зміна їхньої тактики дій; низька професійна підготовка кадрів; протиправні дії державних органів (зловживання, невиконання своїх обов'язків, сепаратистські або націоналістичні рухи); погіршення соціальних умов життя населення прикордоння; недотримання персоналом служби умов контракту, зобов'язань чи вимог статутів; слабка внутрішня взаємодія та комунікація між структурними підрозділами; непередбачені зміни в організаційно-штатній структурі та діяльності органу чи структури у цілому; брак інформації або відсутність взаємодії між відомствами; вибуття (звільнення) ключових співробітників та спеціалістів; недостатнє фінансування відомства; нелегальна міграція; стихійні лиха (у тому числі і локального характеру); відсутність механізму мотивації служби; часта зміна місця несення служби; нелегальне переміщення зброї, боєприпасів, вибухівки, наркотиків, радіоактивних матеріалів, військової техніки та комплектуючих до неї; непередбачені зміни економічної ситуації в країні або ведення проти країни економічної війни; особливості ділянок державного кордону, що охороняються; територіальний (екстериторіальний) спосіб комплектування підрозділів охорони кордону; незаконне переміщення товарів через державний кордон; погіршення стану дисципліни, правопорядку у військовому колективі; стан технічних засобів охорони та інженерного обладнання ділянки державного кордону; ступінь укомплектованості підрозділу кордону; корупція; підкуп персоналу служби, погрози або застосування сили до персоналу, пов'язані із виконанням ним своїх обов'язків; недофінансування програм обладнання державного кордону; природне старіння матеріалів, вихід із ладу техніки та технічних засобів [14].

Очевидно, що складений фахівцями досить розлогий реєстр чинників, які впливають на діяльність з охорони державного кордону, нині має проблемно-постановочний характер і вимагає як уточнення понять та більш конкретного формулювання тих чи інших чинників, так і їх ранжирування залежно

від того, на якому рівні суспільної життєдіяльності (локальному, регіональному, національному чи міжнародному) вони виявляють свій вплив на прикордонну діяльність.

В Україні також висловлюється думка, що в результаті швидкого просування прикордонного відомства до європейських стандартів та переходу до суто поліцейської структури було втрачено військову компоненту, яка повинна входити до захисної функції. Проте необхідно зазначити, що, відповідно до положень Закону України «Про Державну прикордонну службу України», органи охорони державного кордону не мають такої функції, як ведення загальновійськового бою, а застосування зброї прикордонниками здійснюється лише у разі виконання ними правозастосовних та правоохоронних функцій [14]. Це, разом з іншим, зближує модель діяльності з охорони кордону сучасної України з усталеними моделями західних країн і, навпаки, віддаляє від радянської і пострадянської практики у цій сфері.

Сучасним державам притаманні практика гнучкого реагування на загрози безпеці державного кордону і використання заходів, які мають бути адекватними виникаючим небезпекам і не бути надмірними, аби не провокувати прикордонні конфлікти. Саме так сталося 22 червня 2021 р. під час проходження британського корабля біля Кримського півострова. Росія повідомила, що її військові відкрили попереджувальний вогонь по курсу британського есмінця «Дефендер» поблизу анексованого Криму. У Міноборони Британії це заперечили. Корабель Королівського флоту здійснює мирний прохід територіальними водами України «відповідно до норм міжнародного права», – йдеться у повідомленні. «Ми вважаємо, що росіяни проводили збройні навчання в Чорному морі та надавали попереднє попередження про свою діяльність. Жодного пострілу по «Дефендеру» не було, і ми не визнаємо тверджень про те, що на його шляху були скинуті бомби» [15]. Так чи інакше, ця ситуація свідчить, наскільки хиткими є конфлікти такого роду, бо вони легко можуть розгорнутися у бік експоненціального загострення за непередбачуваними і негативними сценаріями.

Висновки. Складність і різноплановість завдань, які мають вирішувати суб'єкти діяльності з охорони державного кордону, динамічність та непередбачуваність розвитку подій і ситуацій, з якими вони постійно зустрічаються, висока суспільна й особистісна «ціна» її результатів спонукають до порівняння цієї діяльності з мистецтвом. «Прикордонне мистецтво», на наше переконання, – це й мистецтво здійснення політики забезпечення національних інтересів, й оперативне мистецтво охорони кордону, тактика цієї діяльності, які, з одного боку, ґрунтуються на філософії безпеки державного кордону, на правових засадах її забезпечення, а з іншого – уможливаються культивуванням необхідних складників «мистецтва» на рівні особистості конкретних суб'єктів діяльності з охорони кордону. Головна ж ознака діяльності з охорони кордону як мистецтва – це його результативність, спроможність досягати ефективного забезпечення національних інтересів у сфері безпеки державних кордонів як на стратегічному, політичному рівні, так і на рівні окремого підрозділу та конкретного працівника.

Важливою константою діяльності з охорони кордону, як свідчить здійснений її змістовно-інституційний аналіз, є її пов'язаність з соціокультурним контекстом, що визначає таку характеристику, як тяглість цієї діяльності. Це окрема масштабна проблема. На теренах України та інших постсоціалістич-

них країн зберігається вплив і рудименти радянських практик прикордонної ідеології і політики.

Література:

1. Кущнір І. Інформаційні загрози в діяльності державної прикордонної служби України. *Інформаційне право*. 2019. № 7. С. 147–150.
2. Про нову редакцію Воєнної доктрини України : Указ Президента України від 24 вересня 2015 р. № 555/2015. *Офіційний вісник Президента України*. 2015. № 22. С. 19.
3. Про схвалення Концепції інтегрованого управління кордонами : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 1149-р. *Офіційний вісник України*. 2015. № 90. С. 126.
4. Про схвалення Стратегії розвитку Державної прикордонної служби : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1189-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1189-2015-%D1%80#Text> (дата звернення: 06.01.2022).
5. Про схвалення Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 липня 2019 р. № 687-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-%D1%80#Text> (дата звернення: 06.01.2022).
6. Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2016/399 від 9 березня 2016 р. про Кодекс Союзу щодо правил, які регулюють рух осіб через кордони (Шенгенський кодекс про кордони). *Official Journal of the European Union*. 2016. L 77. P. 1. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/984_026-16 (дата звернення: 06.01.2022).
7. Олексієнко Б.М. Пріоритети розвитку сектору безпеки і оборони України. *Освітньо-наукове забезпечення діяльності правоохоронних органів і військових формувань України* : тези VIII Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Хмельницький, 10 грудня 2015 р. Хмельницький : НАДПСУ, 2015. С. 55–57.
8. «Попался на крючок ФСБ»: как российская спецслужба вербует агентов на админгранице между Крымом и Херсонщиной. URL: <https://ru.krymr.com/a/kak-fsb-rosii-verbuet-agentov-na-admingranice-s-krymom/30587798.html> (дата звернення: 06.01.2022).
9. Магась Г.А. Ретроспективний аналіз прикордонної політики по забезпеченню недоторканості державного кордону України. *Аспекти публічного правління*. 2018. № 1–2. С. 31–36.
10. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27 червня 2014 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984_011/paran2820#n2820 (дата звернення: 06.01.2022).
11. Алієв Р.В. Оперативно-технічний спосіб охорони державного кордону – сучасні погляди. *Освітньо-наукове забезпечення діяльності правоохоронних органів і військових формувань України* : тези VIII Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Хмельницький, 10 грудня 2015 р. Хмельницький : НАДПСУ, 2015. С. 3–5.
12. Бурлін В.В. Питання діяльності підрозділів та органів охорони державного кордону на межі з тимчасово окупованими територіями. *Освітньо-наукове забезпечення діяльності правоохоронних органів і військових формувань України* : тези VIII Всеукраїнської

науково-практичної конференції, м. Хмельницький, 10 грудня 2015 р. Хмельницький : НАДПСУ, 2015. С. 6–7.

13. Шумов В.В., Гирник Е.С., Сеніченко П.Д. Научное обеспечение пограничной деятельности. *Вопросы безопасности*. 2020. № 5. С. 1–16.
14. Цевельов О.С. Умови та фактори, що впливають на стан безпеки державного кордону України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2016. № 9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2016_9_11 (дата звернення: 06.01.2022).
15. Росія каже, що відкрила попереджувальний вогонь по британському есмінцю. Британія заперечує. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/news-57581335> (дата звернення: 06.01.2022).

Matvieiev O. Principles of legal regulation of border protection activities in Ukraine

Summary. The article is devoted to the study of certain aspects of legal regulation of border protection activities in Ukraine.

It was found out that the formation of border protection activities took place after Ukraine's independence. There were short stories about the principles of organization and activity, organizational structure, tasks, areas of activity and functions, powers, forms and methods of interaction with other activities in the field of national security.

It is observed that the conceptual foundations of certain normative legal acts and international agreements of documents, which should be the guideline to be followed by the legal regulation of border activities.

It is substantiated that institutional activity on border protection is represented by the system of state bodies, and the central part of this system is the State Border Guard Service of Ukraine.

The uniqueness of border protection activities is analyzed, which is determined by the fact that it is influenced by various factors within the state and is influenced from abroad. Thus, the current period of development of border protection in the world is determined by the new situation in the confrontation between the United States, China and Russia, and on the other hand – the processes of globalization taking place in the world. However, the internal processes in the country still have an important impact on the state and nature of state border protection activities.

An important feature of Ukraine's state border protection is that due to the armed aggression of the Russian Federation there is a need to establish a special legal regime for the activities of bodies and units of the State Border Guard Service of Ukraine in the ATO area. Certain factors that affect the security of the state border are also mentioned.

It is concluded that an important characteristic of border protection activities is its connection with the socio-cultural context and the duration of this activity.

Key words: protection of the state border, normative legal acts, military doctrine, State Border Guard Service of Ukraine, security and defense sector, frontier science, frontier activity.