



АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

Є. М. Потапчук

доктор психологічних наук, професор,
Заслужений працівник освіти України,
начальник кафедри кримінального права
Національної академії державної прикордонної служби
України імені Богдана Хмельницького
(м. Хмельницький)

С. О. Філіппов

кандидат психологічних наук,
професор кафедри кримінального права
Національної академії державної прикордонної служби
України імені Богдана Хмельницького
(м. Хмельницький)

УДК 354 (477)

ДЕРЖАВНА ПРИКОРДОННА СЛУЖБА УКРАЇНИ ЯК ГОЛОВНИЙ СУБ'ЄКТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИКОРДОННОЇ БЕЗПЕКИ

У статті обґрунтовано структурну конфігурацію сектора безпеки та визначено місце Держприкордонслужби серед його інститутів, на цій основі обґрунтовано роль Держприкордонслужби як головного суб'єкта системи забезпечення прикордонної безпеки. Дане наукове завдання вирішується на основі комплексного аналізу законодавства та результатів останніх досліджень і публікацій, присвячених виконанню Держприкордонслужбою фундаментальних завдань, зокрема спрямованих на протидію ризикам у сфері прикордонної безпеки та забезпечення захисту національних інтересів у прикордонній сфері.

В статье обоснована структурная конфигурация сектора безопасности и определено место Госпогранслужбы среди его институтов, на этой основе обоснована роль Госпогранслужбы как главного субъекта обеспечения пограничной безопасности. Данная научная задача решается на основе комплексного анализа законодательства и результатов последних исследований и публикаций, посвященных выполнению Госпогранслужбой фундаментальных задач, в частности направленных на противодействие рискам в сфере пограничной безопасности и обеспечения национальной безопасности в пограничной сфере.

In the article the structural configuration of the security sector has

© Потапчук Є. М., Філіппов С. О., 2010.



been substantiated and the position of the Border Guard Service of Ukraine among its institutions has been defined. On this basis the role of the Border Guard Service of Ukraine as the main subject of the border security system ensuring has been substantiated. This scientific task is accomplished on the basis of the complex analysis of the legislation and results of the current investigations and publications, dedicated to carrying out the fundamental missions by the Border Guard Service of Ukraine, particularly the missions aimed at counteracting risks in the sphere of border security and ensuring protection of the national interests in the border sphere.

Однією з невід'ємних функцій держави є забезпечення національної безпеки. Адже належний рівень національної безпеки гарантує поступальний розвиток України, її конкурентоспроможність, сприятливі умови для життя і продуктивної діяльності громадян, зміцнення міжнародного авторитету держави. Одним із суб'єктів забезпечення національної безпеки України відповідно до чинного законодавства є Державна прикордонна служба України (ДПСУ) [1]. Реформування інститутів сектора безпеки, до яких відноситься і ДПСУ, визначено серед стратегічних пріоритетів політики національної безпеки [2]. Забезпечення адекватності системи організації охорони державного кордону України існуючим ризикам у сфері прикордонної безпеки є одним із завдань, що виконуються ДПСУ [3; 4]. Водночас слід констатувати, що особливості нормативно-правового регулювання питань діяльності інститутів, що складають сектор безпеки, та місце ДПСУ серед них, на жаль, залишаються недостатньо вивченими та маловідомими для наукової громадськості та й для посадових осіб, які безпосередньо виконують служbowі функції із забезпечення прикордонної безпеки. Ця обставина актуалізує необхідність наукового обґрунтування ролі ДПСУ як головного суб'єкта забезпечення прикордонної безпеки, що й обумовило назву даної публікації.

Огляд наукових джерел дозволяє констатувати високий рівень наукової активності у питаннях дослідження механізмів державного управління у сфері захисту життєво важливих інтересів держави від зовнішніх і внутрішніх загроз. Такі дослідження здійснюються, зокрема, в межах політичних наук (Л. М. Чекаленко, А. В. Платонов, Л. М. Шипілова) [5–6]. Проводиться вивчення економічних (П. В. Пашко), державно-управлінських (Н. Р. Нижник, Г. П. Ситник), історичних (М. І. Кабачинський) аспектів цієї проблематики [7–10]. Організаційно-правові та управлінські особливості прикордонної безпеки як самостійної складової національної безпеки України досліджуються у працях М. М. Литвина та О. Г. Мельникова [11; 12]. Адміністративно-правові режими у забезпеченні прикордонної безпеки є предметом розгляду В. Ф. Ермоловича та О. В. Кутіліна [13].

Аналіз результатів наукових досліджень, а також правовий аналіз норм законодавства дозволяє нам зробити висновок про наявність наукової потреби в обґрунтуванні ролі ДПСУ в системі суб'єктів державного управління у сфері прикордонної безпеки. Виходячи з цього, метою статті є визначення та обґрунтування структурної конфігурації сектора безпеки та визначення місця Державної прикордонної служби серед його інститутів. На наш погляд, досягнення цієї мети відкриє шлях для вирішення важливого *практичного завдання* — оптимізувати нормопроектний процес та управлінську практику у прикордонному відомстві.

В інтересах нашого дослідження розглянемо сутність основних понять та категорій. Перш за все, зазначимо, що у науковій літературі останнім часом проведено теоретичне обґрунтування терміна “**прикордонна безпека**”. У 2002 році на виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України (РНБО) міжвідомчою робочою групою було розроблено проект Концепції (основ) прикордонної політики і безпеки України. Авторами даного проекту пропонувалося розглядати прикордонну безпеку як стан захищеності й реалізації національних інтересів України на державному кордоні, у прикордонній смузі, контролюваних прикордонних районах, пунктах пропуску через державний кордон, у її виключній (морській) економічній зоні та на континентальному



шельфі [15, с. 3]. Проте дані положення не знайшли відповідного схвалення та закріплення у виді нормативно-правового акта, в результаті чого залишились на рівні проекту. Підсумовуючи різноманітні точки зору, М. М. Литвин [11] визначає поняття “прикордонна безпека” як захищеність життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави в її прикордонному просторі, при якому суспільству, державі та особі не завдається шкода, а навпаки створюються умови для реалізації їхніх інтересів, пов’язаних із свободою пересування через державний кордон, оперативно виявляються та припиняються правопорушення, здійснюється протидія загрозам національній безпеці на кордоні та планомірна діяльність з усунення причин їх виникнення. Таким чином, прикордонну безпеку необхідно розглядати як невід’ємну складову національної безпеки. Вона, вказує М. М. Литвин, має включати такі елементи: наукову теорію, концепцію, політику, стратегію і тактику, сукупність державних і громадських інститутів і організацій, які забезпечують прикордонну безпеку, засоби її забезпечення. Виходячи зі змісту вищевказаної дефініції, ми вважаємо правомірним вести мову про тотожність понять “прикордонна безпека” та “національна безпека у прикордонній сфері”.

Логіка нашого дослідження потребує також визначення поняття “система забезпечення національної безпеки”. Згідно з ч. 3 ст. 17 Конституції України, на військові формування та правоохоронні органи держави покладаються забезпечення державної безпеки і захист державного кордону. Оскільки діяльність цих військових формувань та правоохоронних органів потребує взаємузгодження та координації, є підстави говорити про об’єктивне функціонування системи забезпечення національної безпеки загалом та прикордонної зокрема. **Система забезпечення національної безпеки**, за визначенням Н. Р. Нижник та ін., — це організована державою на підставі національного законодавства, тісно пов’язана з міжнародними системами безпеки взаємодіюча сукупність суб’єктів [9]. Отже, дана система включає суб’єкти, визначені ст. 4 Закону [1], а саме: Президента, Верховну Раду, Кабінет Міністрів, РНБО, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Нацбанк, суди загальної юрисдикції, прокуратуру, громадян та їх об’єднання, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, ДПСУ, СБУ, Службу зовнішньої розвідки, Збройні Сили та інші військові формування.

У рамках нашого дослідження особливий інтерес представляють повноваження даних суб’єктів, які спрямовані на забезпечення прикордонної безпеки. Розглянемо деякі з них. Президент, згідно з нормами ст. 106 Конституції України, забезпечує національну безпеку, призначає на посаду за поданням Прем’єр-Міністра та звільняє Голову ДПСУ, очолює РНБО [16]. У Верховній Раді законотворчу роботу у сфері прикордонної безпеки забезпечують п’ять комітетів, зокрема з питань: нацбезпеки і оборони, законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, боротьби з оргзлочинністю і корупцією, Європейської інтеграції та Комітет у закордонних справах [17]. У Кабінеті Міністрів координація діяльності центральних органів виконавчої влади у сфері прикордонної безпеки покладається на Урядовий комітет з питань національної безпеки, оборони, правоохоронної діяльності та роботи підприємств військово-промислового комплексу. До складу названого комітету входять: Віце-прем’єр-міністр України — голова Урядового комітету, міністр оборони, міністр внутрішніх справ, міністр юстиції, заступники міністрів: промислової політики, з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, економіки, фінансів, Голова СБУ, Голова Держприкордонслужби, Заступник Міністра КМУ [18].

Разом із поняттям “система забезпечення національної безпеки”, у законодавстві останнім часом застосовується термін “сектор безпеки”. У Стратегії національної безпеки України вказується сукупність органів, що входять до сектора безпеки — Збройні Сили, інші військові формування та правоохоронні органи. Ми вважаємо, що доцільним є вироблення узагальненого погляду на **сектор безпеки** як взаємодіючу сукупність державних органів, на які законами покладено здійснення функцій захисту національних інтересів від зовнішніх та внутрішніх загроз (у тому числі правоохоронних, оборонних,



контрольних та деяких інших функцій).

Для визначення ролі ДПСУ як головного суб'єкта державного управління у сфері прикордонної безпеки проаналізуємо завдання реформування Державної прикордонної служби України. Стратегія [2] серед життєво важливих національних інтересів України визначає недоторканність державного кордону. Разом із цим констатується зростаюча активність діяльності міжнародних злочинних угруповань, зокрема у сфері незаконної міграції, торгівлі людьми, наркотрафіку тощо. У зв'язку з цим стратегічними перспективними завданнями реформування ДПСУ як правоохоронного органу є участь у боротьбі з транснаціональною організованою злочинністю та контроль за криміногенною ситуацією у прикордонній зоні, а також ефективна протидія іншим ризикам у сфері прикордонної безпеки [4]. У розвиток даних положень урядом затверджена Державна цільова правоохоронна програма “Облаштування та реконструкція державного кордону України” [19]. До виконання Програми залучено більше десяти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування прикордонних областей. Програма передбачає комплекс заходів щодо завершення договірно-правового оформлення кордону, оптимізації мережі пунктів пропуску, розвитку їх інфраструктури та сервісних зон відповідно до стандартів ЄС, створення належних умов для учасників міжнародного руху та ефективної роботи контрольних служб, інженерного облаштування кордону поза пунктами пропуску тощо. Очевидно, що державним замовником і головним виконавцем цієї програми є Адміністрація ДПСУ.

Як пріоритетні напрями роботи у сфері інститутів сектора безпеки Стратегія [2] визначає розбудову державного кордону за європейськими критеріями. З огляду на останню обставину, нагадаймо, що у листопаді 2004 р. була прийнята Гаазька програма, якою визначені стратегічні цілі й завдання ЄС з посилення свободи, безпеки та права в Європі. В основу управління прикордонною безпекою Гаазькою програмою покладено концепцію інтегрованого прикордонного менеджменту. Як вказує О. Г. Мельников, термін “інтегрований прикордонний менеджмент” має відносно коротку історію, що бере свій початок із середини 90-х рр. ХХ ст. Проте на сьогодні він є ключовою складовою проектів, пов’язаних з реформами у галузі прикордонної безпеки європейських країн [12].

Реалізація завдань інтегрованого прикордонного менеджменту країнами ЄС спрямована на здійснення ефективних політико-правових і правоохоронних функцій та міжнародної кооперації у прикордонній сфері.

Стратегічно важливим заходом із запровадження системи інтегрованого прикордонного менеджменту стало створення Постановою Європейської Ради від 26 жовтня 2004 р. Європейської Агенції з питань управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах країн-учасниць ЄС FRONTEX у Варшаві. (FRONTEX з французької перекладається як “зовнішнє”). Головне призначення Агенції — координація практичної співпраці з метою зміцнення безпеки зовнішніх кордонів ЄС, керівний орган — Рада правління. Слід відзначити, що ДПСУ проводить політику активного співробітництва з Агенцією. Серед найбільш яскравих прикладів реалізації спільних з Єврокомісією проектів міжнародної технічної допомоги протягом останніх років слід відзначити: “Посилення прикордонного менеджменту на україно-молдовському кордоні”; “Посилення прикордонного менеджменту постачання спеціального обладнання органам охорони державного кордону”; “Запровадження системи управління ризиками аналізу і кримінального аналізу в ДПСУ”; “Зміцнення потенціалу у сфері управління міграційними процесами України. Фаза 1–2”; “Посилення прикордонного менеджменту на україно-молдовському кордоні”; “Покращення системи управління людськими ресурсами в ДПСУ. Фаза 2” [13]. Водночас, ДПСУ бере участь у створенні надійних механізмів побудови системи забезпечення прикордонної безпеки СНД. Прикладом можуть слугувати розвиток співпраці оперативних органів та інформаційний обмін, спільні операції. Рада командуючих прикордонними військами країн СНД є “східною колегою” Агенції FRONTEX, оскільки виконує схожі завдання [14].

У ході реалізації Держприкордонслужбою заходів із забезпечення прикордонної



безпеки враховуються фактори, які впливають та у перспективі матимуть вплив на стан прикордонної безпеки. Зокрема, до зовнішніх факторів Головою Служби М. М. Литвином віднесено:

- наявність 1 400 км спільногого кордону з ЄС;
- планування проведення в Україні та Польщі чемпіонату Європи з футболу у 2012 році;
- набрання чинності угоди з ЄС про реадмісію осіб;
- прогнозована активність транскордонних (транснаціональних) злочинних груп щодо контрабанди людей, трафіку наркотиків та інших предметів контрабанди.

До внутрішніх факторів віднесено:

- неврегульованість (у т.ч. правова) низки питань у сфері управління міграцією, протидії контрабанді тощо;
- недостатність ресурсів для облаштування кордону, розбудови пунктів пропуску через кордон, оновлення корабельного та катерного складу Морської охорони, прикордонної авіації;
- невирішеність питання щодо відведення земель для розвитку прикордонної інфраструктури [11].

З урахуванням цих та інших факторів у безпековій, міграційній, економічній, екологічній та іншій сферах [2; 3] залежно від конкретних умов повинні бути диференційовані пріоритети прикордонної політики України, уточнено їхню ієархію, коло суб'єктів і об'єктів та їх функції, роль суміжних територій у рамках позитивної транскордонної взаємодії. На реалізацію зазначених пріоритетів діяльності ДПСУ спрямовані **основні заходи**, які реалізуються у поточному році:

1. Завершення створення сучасної інтегрованої системи охорони державного кордону, виключної (морської) економічної зони України та системи управління службою.
2. Удосконалення системи підготовки та роботи з персоналом. Підвищення рівня та якості комплектування відділів прикордонної служби.
3. Участь у правовому оформленні державного кордону, у міжнародних програмах.

Удосконалення правового регулювання діяльності ДПСУ.

4. Формування сучасної системи логістики.

5. Соціальний захист персоналу.

6. Відкритість для демократичного цивільного контролю.

Таким чином, сказане вище дозволяє зробити висновок про те, що:

— поняття “прикордонна безпека” та “національна безпека у прикордонній сфері” є тотожними, оскільки, будучи виділеними за різними організаційними ознаками, повністю співпадають за змістом;

— поняття “система забезпечення національної безпеки” як взаємодіюча сукупність суб'єктів, визначеніх Законом [1], є більш широким за обсягом, ніж поняття “сектор безпеки”, при цьому ДПСУ входить як до сукупності суб'єктів системи забезпечення нацбезпеки, так і до сукупності інститутів сектора безпеки;

— на ДПСУ, як інститут сектору безпеки держави, покладаються завдання, виконання яких спрямовано на протидію ризикам у сфері прикордонної безпеки, що забезпечує захист національних інтересів у прикордонній сфері і дає підстави робити висновок про провідне місце Служби в системі суб'єктів забезпечення державного управління у сфері прикордонної безпеки.

Перспективними напрямками подальших досліджень вважаємо визначення шляхів подальшого удосконалення законодавства і державно-управлінської практики у сфері забезпечення прикордонної безпеки.

Список використаних джерел

1. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 р. зі змінами, внесеними Законом від 15.12.2005 р. [Текст] // ВВР. — 2003. — № 39. — Ст. 351; 2006. — № 14. — Ст. 116.
2. Стратегія національної безпеки України. Затв. Указом Президента України від 12.02.2007 р. № 105/2007 [Текст] // ОВУ. — 2007. — № 11. — Стор. 7. — Ст. 389. — код акту 38751/2007.



3. Стратегічний бюллетень прикордонної безпеки України на період до 2015 року. (Біла книга ДПСУ) [Текст]. — К. : Адміністрація ДПСУ, 2008.
4. Концепція розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 р. Затв. Указом Президента України від 19.06.2006 р. № 546/2006 [Текст] // ОВУ. — 2006. — № 25. — Стор. 14. — Ст. 1807. — Код акту 36644/2006.
5. Шипілова, Л. М. Порівняльний аналіз ключових понять і категорій основ національної безпеки України : автореф. дис. на здобут. наук. ступ. канд політ. наук [Текст] / Л. М. Шипілова ; Національний інститут проблем міжнародної безпеки при РНБОУ. — К., 2007. — 20 с.
6. Чекаленко, Л. Д. Зовнішньополітичні механізми забезпечення національної безпеки України : автореф. дис. на здобут. наук. ступ. д-ра політ. наук [Текст] / Л. Д. Чекаленко ; Інститут світової економіки і міжнародних відносин НАН України. — К., 2007. — 38 с.
7. Пашко, П. В. Митна безпека (теорія, методологія та практичні рекомендації) [Текст] : [монограф.] / П. В. Пашко. — Одеса : АТ Пласке, 2009. — 628 с.
8. Ситник, Г. П. Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки України: теорія і практика : автореф. дис. на здобут. наук. ступ. д-ра наук з держ. упр. [Текст] / Г. П. Ситник ; НАДУ. — К., 2004. — 34 с.
9. Нижник, Н. Р. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку) [Текст] : [навч. посібн.] / Н. Р. Нижник, Г. П. Ситник, В. Т. Білоус ; за заг. ред. П. В. Мельника, Н. Р. Нижник. — Ірпінь, 2000. — 304 с.
10. Кабачинський, М. І. Становлення та розбудова Прикордонних військ України в 1991–2003 роках: історичний аспект : автореф. дис. на здобут. наук. ступ. д-ра істор. наук [Текст] / М. І. Кабачинський ; Чернівецький нац. ун-т. — Чернівці, 2006. — 36 с.
11. Литвин, М. М. Прикордонна безпека України: етапи становлення, проблеми і перспективи [Електронний ресурс] / М. М. Литвин. — Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Nac_bez/texts/2008-01/litvin.pdf.
12. Мельников, О. Організаційно-правові аспекти та еволюція розвитку європейської системи державного управління у сфері прикордонної безпеки [Текст] / Олександр Мельников // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. — 2009. — № 1. — С. 100–107.
13. Ермолович, В. Ф. Административно-правовые режимы в обеспечении пограничной безопасности Республики Беларусь [Текст] / В. Ф. Ермолович, О. В. Кутилин. — Мин. : Тесей, 2004. — 294 с.
14. Защищаем внешние границы СНГ. Интервью с А. Л. Маниловым [Текст] // Евразийский юридический журнал. — 2010. — № 3 (22). — С. 7–8.
15. Шишолін, П. А. Прикордонна безпека України: концептуальні засади [Текст] / П. А. Шишолін, М. М. Михеєнко // Науковий вісник Прикордонних військ. — 2002. — № 1. — С. 3–5.
16. Конституція України, прийнята 28.06.1996 р. зі змінами, внесеними Законом від 08.12.2004 р. № 2222–IV [Текст] // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141; 2005. — № 2. — Ст. 44.
17. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання : постанова Верховної Ради України від 04.12.2007 р. № 4–V із змінами, внесеними згідно з постановами від 13.12.2007 р. та 18.04.2010 р. [Текст] // ВВР. — 2007. — № 51. — Ст. 533.
18. Про перелік урядових комітетів та їх посадовий склад : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.03.2010 р. № 460–р [Електронний ресурс] Законодавство України. Вся база "Загальне законодавство". — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=460-2010-%FO>.
19. Державна цільова правоохоронна програма "Облаштування та реконструкція державного кордону України" на період до 2015 р. Затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 13.06.2007 р. № 881 [Текст] // ОВУ. — 2007. — № 44. — Стор. 89. — Ст. 1804. — Код акту 40129/2007.

*Рекомендовано до друку кафедрою кримінального права
Національної академії державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького (протокол № 13 від 30 квітня 2010 року)*

Надійшла до редакції 12.05.2010

