

А. С. Сіцінський,
д. держ. упр., професор,
професор кафедри державного управління і менеджменту,
Національна академія державного управління при Президентові України
В. К. Плешко,
перший заступник начальника регіонального управління, начальник штабу Південного регіонального управління Державної прикордонної служби України

АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИКОРДОННОЮ БЕЗПЕКОЮ УКРАЇНИ

У статті здійснено аналіз стратегічних напрямів формування нормативно-правової бази державного управління у сфері прикордонної безпеки.

The article is devoted to the analysis of the strategic directions of the formation of the normative-legal framework of state control in the sphere of border security.

Ключові слова: законодавче забезпечення, нормативно-правова база, національна безпека, прикордонна безпека, державне управління, державний кордон.

Key words: legislative provision, the legal framework, national security, border security, state administration, state border.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Із набуттям незалежності України ситуація, що склалася у сфері захисту державного кордону України, зокрема пов'язана з низькою захищеністю території держави від таких глобальних транскордонних викликів та загроз у прикордонній сфері, як міжнародний тероризм, незаконна міграція, контрабанда діяльності, наркобізнес та торгівля людьми, зумовила необхідність створення ефективної системи державного управління національною безпекою України. Цей процес передбачав прийняття та імплементацію низки ґрунтованих міждержавних та національних нормативно-правових актів, що мали на меті створення ефективної системи захисту національних інтересів на державному кордоні. Відтак, одним з стратегічних пріоритетів у діяльності органів державної влади було визначено завдання зі створення ефективної національної системи державного управління прикордонною безпекою як складової національної безпеки України та її законодавче забезпечення.

На сьогодні в Україні на законодавчому рівні в основному врегульовані питання у сфері захисту державного кордону, а саме, щодо договірно-правового оформлення спільних ділянок державного кордону із суміжними державами, дотримання режиму державного кордону 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.

У той же час, аналіз викликів та загроз національній безпеці України у прикордонній сфері обумовлює нагальну потребу удосконалення законодавчого забезпечення державного управління прикордонною безпекою, що спрямована на мінімізацію протиправної діяльності та ефективний захист національних інтересів на державному кордоні з урахуванням кращих світових практик.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про різноманітні підходи до формування ефективних механізмів державного управління у сфері прикордонної безпеки, що перебувають у колі наукових інтересів багатьох українських вчених, які активно розвивають науку "Державне управління", а саме: В. Горбуліна, М. Литвина, О. Мельникова, В. Рижих, А. Семенченко, А. Сіцінського, Г. Ситника, В. Шамрая та інших.

При всіх обсягах та важливості проведених наукових досліджень у сфері державного управління національної безпеки загалом, окремі її аспекти щодо аналізу законодавчого забезпечення державного управління прикордонною безпекою залишаються вивченими недостатньо і потребують подальших наукових досліджень з урахуванням транскордонних глобальних викликів та загроз у прикордонній сфері.

МЕТА СТАТТІ

Мета статті — проаналізувати стан законодавчого забезпечення державного управління прикордонною безпекою України.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Набуття Україною державної незалежності, необхідність захисту суверенітету, територіальної цілісності, незалежності держави, а також вжиття спільних комплексних заходів із суміжними державами з метою протидії протиправної діяльності на державному кордоні, обумовило потребу створення національної системи державного управління прикордонною безпекою як складової національної безпеки України та її законодавче забезпечення. Проведений аналіз нормативно-правових актів України з питань національної та прикордонної безпеки дає підстави стверджувати, що законодавче забезпечення державного управління при-

кордонною безпекою було спрямовано на реалізацію двох стратегічних напрямів.

Перший стратегічний напрям — міждержавний, був спрямований на законодавче забезпечення державного управління прикордонною безпекою України із суміжними державами, шляхом укладення міждержавних нормативно-правових актів. З цієї метою було запроваджено активні державно-управлінські заходи, щодо врегулювання наступних питань.

1. Договірні-правове оформлення спільних ділянок державного кордону між Україною і суміжними державами та захист національних інтересів України у територіальному морі та виключній (морській) економічній зоні на основі забезпечення однакового правового статусу державного кордону України та суміжних держав на всій його протяжності, визнання і поваги до територіальної цілісності суміжних держав та недоторканості державного кордону України.

Законодавче забезпечення державного управління з врегулювання питань договірні-правового оформлення державного кордону відбувалося шляхом укладення низки міждержавних нормативно-правових актів, що були спрямовані на:

- підтвердження існуючого за радянські часи державного кордону між СРСР, Угорською Республікою, Словацькою Республікою, Республікою Польща та Румунією державним кордоном незалежної України із зазначеними суміжними державами;

- делімітацію та демаркацію спільних ділянок державних кордонів між Україною і колишніми радянськими республіками, а саме: Російською Федерацією, Республікою Білорусь та Республікою Молдова;

- захист національних інтересів України у територіальному морі та виключній (морській) економічній зоні.

Слід зазначити, що на сьогодні питання законодавчого забезпечення державного управління з врегулювання питань договірні-правового оформлення державного кордону є стратегічним пріоритетом сучасної політики національної безпеки України, з огляду на той факт, що досить залишаються неузгодженими питання спільних державних кордонів з Російською Федерацією та Республікою Білорусь.

2. Другим питанням міждержавного стратегічного напрямку, на який було спрямоване законодавче забезпечення державного управління прикордонною безпекою України із суміжними державами мав за мету вжиття заходів з підтримання режиму спільних ділянок державного кордону із суміжними державами, налагодження співробітництва та взаємодопомоги з прикордонних питань, організацію та забезпечення ритмічної роботи пунктів пропуску через державний кордон, приймання — передавання порушників державного кордону та його режиму. Слід зазначити, що на сьогодні з всіма суміжними країнами як на міждержавному, так і на міжвідомчому рівні (між суб'єктами забезпечення прикордонної безпеки) у цілому врегульовані вищезазначені питання.

3. Третє питання міждержавного стратегічного напрямку, на яке було спрямовано законодавче забезпечення державного управління прикордонною безпекою України із суміжними державами, мали на меті уникнення прикордонних інцидентів та конфліктних ситуацій на державному кордоні, а також розгляд нагальних питань співпраці та взаємодії в інтересах надійної охорони державного кордону України із суміжними державами. З цієї метою Україною спільно з суміжними державами було створено прикордонно-представницький апарат (апарат Прикордонних Уповноважених та Прикордонних Представників України) що мав повноваження у розгляді нагальних питань забезпечення прикордонної безпеки України та законодавче врегульовано його діяльність.

4. Четверте питання міждержавного стратегічного напрямку, на яке було спрямовано законодавче забезпечення державного управління прикордонною безпекою України із суміжними державами передбачало співпрацю у кримінально-розвідувальній та оперативно-службовій сфері з метою протидії терористичним проявам, транскордонній організованій злочинності, незаконній міграції та торгівлі людьми, контрабанді наркотичних засобів, зброї, вибухових речовин та боєприпасів та іншій протиправній діяльності на спільних ділянках державного кордону.

5. П'яте питання міждержавного стратегічного напрямку, на яке було спрямовано законодавче забезпечення державного управління прикордонною безпекою України

із суміжними державами передбачало участь у регіональних структурах з питань зміцнення прикордонної безпеки як у двосторонньому, так і багатосторонньому форматах міждержавної співпраці.

Так, починаючи з 1992 року, Україна бере участь (у якості спостерігача) у роботі Ради командувачів Прикордонними військами держав-членів Співдружності незалежних держав (РКПВ). Участь у засіданнях РКПВ дає змогу підтримувати ділові контакти з керівниками прикордонних відомств держав-учасниць СНД на двосторонній основі, здійснювати обмін інформацією про обстановку на державному кордоні, ефективно протидіяти організованій транскордонній злочинності, міжнародному тероризму та іншій протиправній діяльності.

Водночас, реалізуючи стратегічний курс на європейську інтеграцію, Україна активно співпрацює з Місією Європейської Комісії з питань прикордонної допомоги Україні та Республіці Молдова (EUBAM), що організувала свою діяльність у регіоні з листопада 2005 року.

Ще одним, стратегічно важливим державно-управлінським заходом щодо зміцнення прикордонної безпеки стало започаткування у 2007 році співпраці України з Європейською Агенцією з питань управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах країн-учасниць Євросоюзу (FRONTEX). Також Україною спільно із зазначеними міждержавними структурами реалізуються низка міжнародних проектів і програм, що спрямовані та удосконалення загальноєвропейської системи прикордонної безпеки, створення сучасних прикордонних та митних підрозділів держави та їх технічне оснащення інноваційними високотехнологічними засобами дистанційного контролю за державним кордоном, удосконалення кадрового та ресурсного потенціалу суб'єктів забезпечення прикордонної безпеки України тощо.

Другий стратегічний напрям — національний, був спрямований на законодавче забезпечення державного управління прикордонною безпекою України шляхом реалізації таких завдань.

1. Перше завдання законодавчого забезпечення державного управління прикордонною безпекою на національному рівні було спрямоване на забезпечення захисту суверенітету, територіальної цілісності та державної незалежності України. З цієї метою на законодавчому рівні було прийнято низку ґрунтовних нормативно-правових актів, а саме:

- 16 липня 1990 року Верховною Радою Української 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" [1];

- 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" [2, с. 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" [3, с. 1];

- 28 червня 1996 року Конституцією України закріплено конституційну норму: "Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу" [4, с. 17].

Таким чином, з набуття незалежності України стратегічні завдання державного управління національною безпекою у прикордонній сфері набули конституційно-правового статусу.

2. Друге завдання законодавчого забезпечення державного управління прикордонною безпекою на національному рівні було спрямоване на створення прикордонних та митних органів України (суб'єктів забезпечення прикордонної безпеки), визначення перспектив їх розвитку та удосконалення правового регулювання їх діяльності з метою забезпечення захисту національних інтересів на державному кордоні.

Законодавче забезпечення діяльності суб'єктів прикордонної безпеки було врегульовано слідуючими нормативно-правовими актами:

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

— Розпорядженням Президента України від 14 квітня 1993 року № 45/93 “Про заходи щодо підтримання режиму державного кордону України” [6]. Зазначений Акт Глави держави був спрямований на забезпечення постійного підтримання режиму державного кордону та протидії протиправній діяльності на державному кордоні;

— Концепцією охорони державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні [7], 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;

— Законом України від 19.06.2003 року “Про Державну прикордонну службу України”. Зазначений законодавчий 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 [8];

— Концепцією розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року, що була схвалена Указом Президента України від 19.06.2006 року № 546/2006 [9] та передбачала комплекс завдання з удосконалення механізмів державного управління прикордонною безпекою в умовах актуалізації сучасних викликів та загроз у прикордонній сфері.

3. Третє завдання законодавчого забезпечення державного управління прикордонною безпекою на національному рівні було спрямоване на матеріальне, ресурсне та технічне забезпечення суб’єктів прикордонної безпеки та прикордонної інфраструктури, а також усунення суперечностей та недоліків у системі захисту національних інтересів на державному кордоні України. З цією метою було прийнято такі нормативно-правові акти:

— Комплексна програма розбудови державного кордону України на 1993—1998 роки, що була затверджена Указом Президента України від 16.12.1993 № 596/93 [10];

— 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 [11];

— Державна цільова програма “Облаштування та реконструкція державного кордону” на період до 2015 року, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 13.06.2007 № 831 [12].

Зазначеними нормативно-правовими актами було сформовано національну систему державного управління прикордонною безпекою та визначено головний державний орган, що здійснює єдину координацію і взаємодію компетентних органів державної влади на державному кордоні — Державну прикордонну службу України.

У подальшому, необхідність удосконалення національної системи державного управління прикордонною безпекою, доведення її до рівня високорозвинутих країн світу, обумовили прийняття “Концепції інтегрованого управління кодонами”, що була схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 жовтня 2010 року № 2031-р. [13]. Документ містить концептуальні погляди на процеси забезпечення прикордонної безпеки України у загальноєвропейському форматі та є важливою складовою реалізації стратегічного курсу держави на європейську інтеграцію.

Також, необхідність проведення широкомасштабних змін та модернізації національної системи державного управління обумовило потребу у запровадженні в державі широкомасштабної адміністративної реформи, щодо упорядкування діяльності органів державної влади, де Президентом України було видано Указ від 24 грудня 2012 року № 726/2012 “Про деякі заходи з оптимізації системи централь-

них органів виконавчої влади” [14]. Зазначений акт Глави держави передбачає спрямування та координацію діяльності Адміністрації Державної прикордонної служби України через Міністра внутрішніх справ України, що потребує внесення змін та доповнень у законодавчі нормативно-правові акти, які регламентують діяльність прикордонного відомства України.

ВИСНОВКИ

Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що за роки незалежності України було створено ґрунтовне законодавче забезпечення державного управління прикордонною безпекою на міждержавному та національному рівнях, що сприяло державно-управлінським процесам забезпечення територіальної цілісності, незалежності та недоторканності державного кордону України.

Зазначено, 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 державно-управлінських заходів з їх мінімізації.

Перспективою подальших розвідок даної проблематики є, на наш погляд, розробка нормативно-правових актів, які регламентують діяльність прикордонного відомства України і спрямовані на удосконалення державного управління національною безпекою у прикордонній сфері.

Література:

1. Декларація про державний суверенітет // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1990. — № 31. — Ст. 429.
2. Закон України “Про правонаступництво України” // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 46.
3. Закон України про державний кордон України // Голос України. — 1991. — 18 грудня.
4. Конституція України. Із змінами, внесеними згідно із Законом № 2222-IV від 8.12.2004 // Відомості Верховної Ради. — 2005. — № 2. — Ст. 44.
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. Розпорядження Президента України від 14 квітня 1993 року № 45/93 (не для друку) “Про заходи щодо підтримання режиму державного кордону України”.
7. Концепція охорони державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, схвалена постановою Кабінету Міністрів України від 22.01.1996 № 120 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=546%2F2006>.
8. Закон України “Про Державну прикордонну службу України” // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2003. — № 27. — Ст. 208.
9. Концепція розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року, схвалена Указом Президента України, від 19.06.2006 № 546/2006.
10. Комплексна програма розбудови державного кордону України на 1993—1998 роки [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U596_93.html.
11. 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 16.11.2000 № 1241 // Офіційний Вісник України. — 2010. — № 6. — 08.02.2010. — Ст. 233.
12. Державна цільова програма “Облаштування та реконструкція державного кордону” на період до 2015 року, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 13.06.2007 № 831.
13. Концепція інтегрованого управління кодонами, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 жовтня 2010 року № 2031 р.
14. Указ Президента України від 24 грудня 2012 року № 726/2012 “Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/15236.html>.
15. Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А.Я. Сухарев; редкол.: М.М. Богуславский и др. — 2-е изд.