

**ОЛЕГ ВОЛОДИМИРОВИЧ ТРОФІМЕНКО,***Окремий контрольно-пропускний пункт «Київ»**Державної прикордонної служби України***ОХОРОНА ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ ЯК СКЛАДОВА СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ ТА ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

Здійснено комплексне дослідження охорони державного кордону як одного з основних завдань сектору безпеки і оборони та як об'єкта адміністративно-правового регулювання. Сформульовано поняття «сектор безпеки і оборони». Проаналізовано правовідносини, що стосуються охорони державного кордону в системі сектору безпеки і оборони, зокрема визначено й охарактеризовано правовідносини у сфері охорони державного кордону, які регулюються нормами адміністративного права. Досліджено контрольно-наглядову діяльність у сфері охорони державного кордону, питання адміністративної юрисдикції суб'єктів адміністративно-правових відносин та взаємодію і координацію у сфері охорони державного кордону. На основі дослідження правовідносин, що стосуються охорони державного кордону в системі сектору безпеки і оборони в адміністративно-правовому полі, виокремлено контрольні, юрисдикційні та координаційні повноваження суб'єктів адміністративно-правових відносин.

**Ключові слова:** сектор безпеки і оборони, охорона державного кордону, національна безпека України.

*Оригінальна стаття***Постановка проблеми**

Відповідно до Конституції територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою, а забезпечення державної безпеки та захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування і правоохоронні органи держави<sup>1</sup>. Зважаючи на виклики та загрози, що наразі існують, питання забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону для нашої держави набувають особливого значення. Захист державного кордону України є одним з основних завдань сектору безпеки і оборони. І, як проголошено Концепцією розвитку сектору безпеки і оборони України, забезпечення ефективної реалізації державної політики у сфері безпеки державного кордону України є основною метою розвитку Державної прикордонної служби України та одним з основних завдань формування перспективної моделі сектору безпеки і оборони України<sup>2</sup>. У

зв'язку з цим для забезпечення ефективної реалізації окреслених цілей і завдань окремої уваги потребують аналіз правовідносин, що стосуються охорони державного кордону в системі сектору безпеки й оборони, а також характеристика правовідносин у сфері охорони державного кордону, які регулюються нормами адміністративного права.

**Стан дослідження проблеми**

Дослідженням питань державного управління сектором безпеки і оборони, його формування та розвитку присвячені наукові праці таких учених, як В. Ю. Богданович, Ю. С. Вичалківська, О. В. Капштик, О. І. Кузьмук, В. Г. Пилипчук, І. В. Романов, І. І. Савка, Ф. В. Саганюк, М. В. Сіцінська. Особливості державного управління у сфері охорони державного кордону, а також питання діяльності органів охорони державного кордону стали предметом наукових досліджень таких учених, як Л. М. Артюшин, О. В. Боровик, О. Б. Ганьба, А. М. Долгополов, В. В. Залож, В. Л. Зьолка, М. О. Король, І. П. Кушнір, А. С. Сіцінський, М. О. Сліпченко та ін. Незважаючи на значну кількість досліджень у цій сфері, питання сектору безпеки і оборони в цілому й охорони державного кордону зокрема потребують постійного аналізу

<sup>1</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 20.09.2020).

<sup>2</sup> Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України : затв. Указом Президента України від 14.03.2016 № 92/2016 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016> (дата звернення: 20.09.2020).

та вироблення нових науково обґрунтованих підходів до їх вирішення.

### Мета і завдання дослідження

Метою статті є здійснення комплексного дослідження охорони державного кордону як одного з основних завдань сектору безпеки і оборони та як об'єкта адміністративно-правового регулювання. Для реалізації зазначеної мети необхідним є виконання таких завдань: формулювання поняття «сектор безпеки і оборони»; аналіз правовідносин, що стосуються охорони державного кордону в системі сектору безпеки і оборони; визначення та характеристика правовідносин у сфері охорони державного кордону, які регулюються нормами адміністративного права.

Наукова новизна дослідження полягає в удосконаленні сучасного розуміння охорони державного кордону як одного з основних завдань сектору безпеки і оборони та як об'єкта адміністративно-правового регулювання.

### Виклад основного матеріалу

Для досягнення мети нашого наукового дослідження передусім слід з'ясувати, що являє собою сектор безпеки й оборони, які складові до нього входять та які основні завдання на нього покладені. У науковій літературі поняття «сектор безпеки і оборони» з'явилося на початку 90-х років ХХ ст., коли стало зрозуміло, що спектр загроз розширюється від суто військових до таких, що мають невійськове походження (тероризм, техногенні, екологічні, економічні й інші катастрофи). Отже, руйнівною силою цих змін визнано глобалізаційні процеси [1, с. 141; 2, с. 17].

До визначення досліджуваного поняття на законодавчому рівні фахівці тлумачили його на свій розсуд, але намагалися визначити роль сектору безпеки і оборони, його структурні елементи й основні завдання. У розділі 1 Воєнної доктрини України від 24 вересня 2015 р. було закріплено визначення терміна «сектор безпеки і оборони», яким було охоплено сукупність його складових і вказано, на що спрямовується їх діяльність<sup>1</sup>.

У 2018 р. було ухвалено Закон України «Про національну безпеку України», у ст. 1 якого закріплено визначення поняття «сектор

безпеки і оборони». Більше того, розділ IV Закону має назву «Сектор безпеки і оборони» і визначає його склад, питання керівництва та координації у сферах національної безпеки і оборони, особливості міжнародного співробітництва з питань національної безпеки тощо. Отже, Закон визначає, що сектор безпеки і оборони включає в себе органи державної влади, Збройні сили України, інші утворені відповідно до законів України військові формування, правоохоронні та розвідувальні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, сили цивільного захисту й оборонно-промислового комплексу України, а також громадян і громадські об'єднання, діяльність яких спрямована на захист національних інтересів України від загроз<sup>2</sup>.

Законом також визначено, що Міністерство оборони України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва в мирний час та особливий період.

Переходячи безпосередньо до питань, що стосуються охорони державного кордону в системі сектору безпеки і оборони, маємо зазначити, що визначення поняття «охорона державного кордону України» міститься в Законі України «Про державний кордон України», де це невід'ємна складова загальнодержавної системи захисту державного кордону, яка полягає у здійсненні Державною прикордонною службою України та Збройними силами України відповідно до наданих їм повноважень заходів з метою забезпечення недоторканності державного кордону України<sup>3</sup>.

Як уже зазначалося, метою статті є дослідження правовідносин, що виникають у сфері охорони державного кордону. Говорячи про охорону державного кордону, маємо на увазі систему врегульованих правовими нормами суспільних відносин, що виникають у цій сфері та спрямовані на забезпечення недоторканності

<sup>1</sup> Воєнна доктрина України : затв. Указом Президента України від 24.09.2015 № 555/2015 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015> (дата звернення: 20.09.2020).

<sup>2</sup> Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 20.09.2020).

<sup>3</sup> Про державний кордон України : Закон України від 04.11.1991 № 1777-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12> (дата звернення: 20.09.2020).

державного кордону України. Отже, як бачимо в законодавчому визначенні поняття, об'єктом адміністративно-правових відносин, тобто тим, заради чого вони виникають, у сфері охорони державного кордону є саме забезпечення його недоторканності.

Наступним для досягнення мети нашого дослідження маємо встановити сукупність суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері охорони державного кордону та їх повноваження. Що стосується класифікації адміністративних повноважень, то вона може здійснюватися за низкою критеріїв. Так, залежно від завдання, на виконання якого вони будуть спрямовані, їх можна поділити на контрольні, координаційні, сервісні, юрисдикційні, регулятивні, інформаційні тощо [3, с. 84]. Керуючись саме цим способом класифікації повноважень суб'єктів адміністративно-правових відносин, перейдемо до аналізу чинного законодавства в зазначеній сфері.

Перш за все, слід зазначити, що відповідно до Конституції України керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави здійснює Президент України, а захист державного кордону України покладається на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом.

Забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері захисту державного кордону України законодавством покладається на Міністерство внутрішніх справ України, а правоохоронним органом спеціального призначення, що реалізує державну політику в цій сфері в системі МВС України, є Державна прикордонна служба України. Окремо зазначено, що Збройні сили України забезпечують охорону повітряного простору держави та підводного простору в межах територіального моря України, а Національна гвардія України у взаємодії з іншими органами також може виконувати завдання із захисту державного кордону України.

Законом України «Про Державний кордон України» регламентовано, що охорона державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах покладається на Державну прикордонну службу України, а в повітряному і підводному просторі в межах територіального моря – на Збройні сили України<sup>1</sup>. Отже, розглядаючи суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері охорони державного кордону, зосередимося саме на Державній прикордонній службі України та її

складових. Як уже зазначалося, Державна прикордонна служба України є правоохоронним органом спеціального призначення, який, у свою чергу, має визначену законодавством структуру та чисельність<sup>2</sup>.

Вивчаючи контрольню-наглядову діяльність у сфері охорони державного кордону, слід зазначити, що вона являє собою сукупність нормативно визначених процедур, які здійснюються посадовими особами щодо відповідності реального стану контрольованих суспільних відносин вимогам законодавства.

Контроль і нагляд за діяльністю Державної прикордонної служби здійснюють Верховна Рада України, Президент України, а також інші органи, які відповідно до законодавства здійснюють контроль за господарською та фінансовою діяльністю і нагляд за дотриманням законності в діяльності. Відповідно до законодавства голова Державної прикордонної служби України постійно інформує Верховну Раду України про виконання завдань, покладених на Державну прикордонну службу України, а також з питань додержання законодавства, забезпечення прав і свобод людини тощо, здійснює систематичне інформування Президента України, Ради національної безпеки і оборони України з основних питань діяльності Державної прикордонної служби України, подає щорічний звіт Президенту України про діяльність Державної прикордонної служби України.

У свою чергу, контроль за діяльністю органів Державної прикордонної служби, підприємств, установ, що належать до сфери її управління, покладено на Адміністрацію Держприкордонслужби, діяльність якої регламентовано відповідним положенням<sup>3</sup>. Здійснення контрольних повноважень відбувається шляхом заслуховування інформації керівників центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств та установ про хід виконання завдань і здійснення заходів з охорони державного кордону, забезпечення дотримання режиму державного кордону, прикордонного режиму та режиму в

<sup>2</sup> Про державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 № 661-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15> (дата звернення: 20.09.2020).

<sup>3</sup> Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 533 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-2014-p> (дата звернення: 20.09.2020).

<sup>1</sup> Там само.

пунктах пропуску через державний кордон тощо.

Контрольні повноваження на рівні органу Державної прикордонної служби відповідно до Положення про орган охорони державного кордону Державної прикордонної служби України покладено на начальника такого органу<sup>1</sup>. Полягають вони, зокрема, у здійсненні постійного контролю за забезпеченням охорони державної таємниці, діяльністю фінансового підрозділу, додержанням заходів пожежної безпеки в органі охорони державного кордону та підпорядкованих підрозділах тощо.

Щодо адміністративної юрисдикції або юрисдикційних повноважень суб'єктів адміністративно-правових відносин слід зазначити, що під юрисдикційною діяльністю в цьому випадку слід розуміти здійснення сукупності правових повноважень відповідними державними органами для вирішення правових спорів, у тому числі справ про правопорушення. Так, Кодексом України про адміністративні правопорушення визначено, що органи Державної прикордонної служби України уповноважені розглядати низку справ про адміністративні правопорушення<sup>2</sup>. Статтею 222<sup>1</sup> КУпАП до суб'єктів, що мають право розглядати справи про адміністративні правопорушення та накладати адміністративні стягнення від імені органів Державної прикордонної служби України, віднесено начальників органів охорони державного кордону і Морської охорони Державної прикордонної служби України та їх заступників, а також інших посадових осіб, уповноважених керівником центрального органу виконавчої влади, що здійснює державну політику у сфері охорони державного кордону України.

Справами, що належать до юрисдикції органів Державної прикордонної служби України, є: порушення прикордонного режиму, передбачені ст. 202 КУпАП; порушення іноземцями й особами без громадянства правил перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України, передбачені ст. 203 КУпАП;

<sup>1</sup> Положення про орган охорони державного кордону Державної прикордонної служби України : затв. Наказом МВС України від 30.11.2018 № 971 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1468-18> (дата звернення: 20.09.2020).

<sup>2</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10> (дата звернення: 20.09.2020).

умисне невиконання рішення уповноваженого державного органу про заборону в'їзду в Україну, передбачене ст.203<sup>1</sup> КУпАП; порушення порядку в'їзду-виїзду на тимчасово окуповану територію України або до району проведення антитерористичної операції, передбачені статтями 204<sup>2</sup>, 204<sup>4</sup> КУпАП.

Далі розглянемо координаційні повноваження суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері охорони державного кордону. Як зазначає М. О. Король, координацію у сфері охорони державного кордону України можна визначити як діяльність спеціально уповноваженого органу держави, направлену на взаємоузгодження організаційно-управлінської діяльності державних органів та об'єднань громадян з метою забезпечення прикордонної безпеки України [4, с. 166].

Як зазначено в Законі України «Про державний кордон України», захист державного кордону України полягає у скоординованій діяльності відповідних органів. Цим же Законом координація діяльності військових формувань і правоохоронних органів держави із захисту державного кордону покладається на Державну прикордонну службу України.

Законом України «Про Державну прикордонну службу України» визначено, що однією з основних функцій Державної прикордонної служби України є саме координація діяльності військових формувань і відповідних правоохоронних органів, пов'язана із захистом державного кордону України та пропуском до тимчасово окупованої території і з неї. На відміну від попереднього нормативного акта в цьому сутність координаційної діяльності викладена більш розгорнуто й охоплює координацію діяльності державних органів, що здійснюють різні види контролю під час перетинання державного кордону України.

У Положенні про Адміністрацію Державної прикордонної служби України закріплено, що Адміністрація «координує діяльність військових формувань та відповідних правоохоронних органів, пов'язану із захистом державного кордону, а також діяльність державних органів, що здійснюють різні види контролю під час перетинання державного кордону ...». Тобто визначення координаційної діяльності Адміністрації Державної прикордонної служби України в цьому випадку тотожне з визначенням у попередньому нормативному акті – не деталізується та не уточнюється.

У свою чергу, орган охорони державного кордону здійснює координацію в межах компетенції діяльності контрольних органів і служб у пунктах пропуску (пунктах контролю)

через державний кордон України, контрольних пунктах в'їзду-виїзду.

Маємо зазначити, що вказані норми досить узагальнено закріплюють повноваження зазначених суб'єктів щодо координаційної діяльності у сфері охорони державного кордону. Як слушно зазначає В. Л. Зьолка, для вдосконалення правового регулювання координаційних відносин у сфері охорони державного кордону України доцільно було б закріпити на нормативному рівні форми координації у сфері охорони державного кордону та деталізувати норми, що регулюватимуть взаємодію органів Державної прикордонної служби з іншими правоохоронними органами та військовими формуваннями, особливо в кризових ситуаціях [5, с. 352].

## Висновки

Здійснивши комплексний аналіз законодавства у сфері охорони державного кордону, маємо зазначити, що охорона державного кордону України є невід'ємною складовою загальнодержавної системи захисту державного кордону. Дослідження правовідносин, що стосуються охорони державного кордону в системі сектору безпеки і оборони в адміністративно-правовому полі, дозволило виокремити контрольні, юрисдикційні та координаційні повноваження суб'єктів адміністративно-правових відносин. У результаті аналізу означених повноважень було визначено, що потребує вдосконалення нормативно-правове регулювання координаційних відносин у сфері охорони державного кордону України.

## Список бібліографічних посилань

1. Саганюк Ф., Романов І., Троцько В., Вещицький І. Сектор безпеки України: аспекти трансформації. *Політичний менеджмент*. 2008. № 3. С. 141–156.
2. Сектор безпеки і оборони України: стратегічне керівництво та військове управління : монографія / Ф. В. Саганюк, В. С. Фролов, В. І. Павленко та ін. ; за ред. І. С. Руснака. Київ : ЦЗ МО та ГШ ЗС України, 2018. 230 с.
3. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, О. Джафарова, П. Діхтієвський та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
4. Король М. О. Поняття координації в охороні державного кордону України. *Університетські наукові записки*. 2010. № 4 (36). С. 163–167.
5. Зьолка В. Л. Характеристика координаційних правовідносин у сфері охорони державного кордону. *Форум права*. 2013. № 1. С. 346–354. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2013\\_1\\_61.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_1_61.pdf) (дата звернення: 20.09.2020).

Надійшла до редколегії 23.09.2020

## ТРОФИМЕНКО О. В. ОХРАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ СЕКТОРА БЕЗОПАСНОСТИ И ОБОРОНЫ И ОБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Осуществлено комплексное исследование охраны государственной границы как одной из основных задач сектора безопасности и обороны и как объекта административно-правового регулирования. Сформулировано понятие «сектор безопасности и обороны». Проанализированы правоотношения, касающиеся охраны государственной границы в системе сектора безопасности и обороны, в частности определены и охарактеризованы правоотношения в сфере охраны государственной границы, которые регулируются нормами административного права. Исследованы контрольно-надзорная деятельность в сфере охраны государственной границы, вопросы административной юрисдикции субъектов административно-правовых отношений и взаимодействие и координация в сфере охраны государственной границы. На основе исследования правоотношений, касающихся охраны государственной границы в системе сектора безопасности и обороны в административно-правовом поле, выделены контрольные, юрисдикционные и координационные полномочия субъектов административно-правовых отношений.

**Ключевые слова:** сектор безопасности и обороны, охрана государственной границы, национальная безопасность Украины.

## TROFYMENKO O. V. STATE BORDER PROTECTION AS A COMPONENT OF THE SECURITY AND DEFENSE SECTOR AND AN OBJECT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION

A comprehensive study of the protection of the state border as one of the main tasks of the security and defense sector and as an object of administrative and legal regulation has been car-

ried out. The concept of “security and defense sector” has been formulated. The analysis of legal relations related to the protection of the state border in the system of the security and defense sector has been carried out, in particular, the legal relations in the field of state border protection, which are regulated by the norms of administrative law, have been defined and characterized. The author has analyzed the legislation of Ukraine in the field of state border protection, in particular the Laws of Ukraine “On National Security of Ukraine”, “On the State Border of Ukraine”, “On the State Border Guard Service of Ukraine”, the Code of Ukraine on Administrative Offenses, the Concept on Security and Defense Sector’s Development, Regulations on Administration of the State Border Guard Service of Ukraine and Regulations on the agency of protecting the state border of the State Border Guard Service of Ukraine, etc. The control and supervisory activity in the field of state border protection, the issues of administrative jurisdiction of the subjects of administrative and legal relations and interaction and coordination in the field of state border protection have been studied. The study of legal relations related to the protection of the state border in the system of the security and defense sector within administrative and legal field, allowed to separate the control, jurisdictional and coordination powers of the subjects of administrative and legal relations. The author has provided characteristics of those powers and has emphasized on the subjects of administrative and legal relations endowed with them. As a result of the analysis of the specified powers it has been established that the legal regulation of coordination relations in the field of protection of the state border of Ukraine needs further improvement.

**Key words:** *security and defense sector, state border protection, national security of Ukraine.*