

УДК 342.951(477)

В.В. Половніков,

кандидат юридичних наук, доцент,
Національна академія Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького

ОХОРОНА ТА ЗАХИСТ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ ЯК ОДНА ІЗ СФЕР ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. На основі результатів аналізу чинного законодавства України, систематизації наукових поглядів щодо управлінської діяльності і характерних рис державного управління, враховуючи наявність центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону, покладення на Державну прикордонну службу України координаційної функції щодо діяльності військових формувань та відповідних правоохоронних органів, пов'язаної із захистом державного кордону України, і т. ін., автором здійснено характеристику охорони та захисту державного кордону України як окремої і особливої сфери державного управління.

Ключові слова: охорона державного кордону, захист державного кордону, державне управління, державна політика, Державна прикордонна служба України.

Постановка проблеми у загальному вигляді. В умовах європейської і євроатлантичної інтеграції України однією із складових адміністративної реформи органів виконавчої влади, правоохоронних органів і військових формувань України є оптимізація їх структури і повноважень, що висуває на перший план питання удосконалення правового регулювання державного управління, у т. ч. у такій сфері як охорона та захист державного кордону (далі — ДК) України. Ця сфера має певні особливості і передбачає участь широкого кола державних органів у здійсненні управління, а також безпосередньо заходів з охорони та захисту ДК України. Якісна реалізація повноважень цих суб'єктів не можлива без належного право-

вого регулювання їх діяльності, що, відповідно, є запорукою дотримання ними принципу законності.

Грунтуючись на нормах Конституції України, якими визначено, що посадові особи органів державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19) [1], необхідно підкреслити особливу важливість і актуальність цих норм для адміністративно-політичної сфери державного управління і, зокрема, правового регулювання управління у сфері охорони та захисту ДК України, діяльності відповідних посадових і службових осіб.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано

вирішення даної проблеми та на які опирається автор. До питань організації й здійснення управління, повноважень відповідних державних органів, посадових і службових осіб, на які покладено здійснення функцій з управління, вже доволі давно прикуто увагу науковців. Проводились дослідження і змісту державного управління. Є багато різних визначень цього поняття, а також сфер державного управління, які висвітлювали у своїх працях Г. Атаманчук, Ю. Битяк, В. Богуцький, В. Галуцько, В. Гарашук, С. Гончарук, П. Діхтієвський, О. Доріна, В. Зуй, Т. Коломонець, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Кузьменко, М. Курко, В. Пилипишин, Г. Пономаренко, С. Стеценко та інші.

Разом із тим, питання державного управління у сфері охорони та захисту ДК України розглядалися лише фрагментарно. Окремого аналізу змісту такого управління і його правового регулювання не проводилось і, на сьогодні, розробка цих питань є надзвичайно актуальною. Відповідно, завдання цього дослідження полягає у тому, щоб на основі результатів аналізу змісту наявних у науковій літературі та інших джерелах положень, а також норм чинного законодавства України, які стосуються правового регулювання державного управління, здійснити характеристику охорони та захисту ДК України як окремої сфери державного управління.

Мета даної статті — охарактеризувати охорону та захист ДК України як окрему сферу державного управління.

Виклад основного матеріалу. Висвітлення питань правового регулювання та змісту державного управління у сфері охорони та захисту ДК України тісно пов'язано з загальними теоретичними положеннями щодо організаційно-правових засад здійснення

державного управління в цілому і, безпосередньо, адміністративно-правової організації управління в адміністративно-політичній сфері.

Перш за все, слід зазначити, що єдиної точки зору щодо охорони та захисту ДК України як окремої сфери державного управління або її приналежності до іншої сфери у теорії адміністративного права, науковій літературі та чинному законодавстві України на теперішній час не сформовано.

Так, С. Стеценко державне управління в адміністративно-політичній сфері поділяє на такі сфери: оборони; національної безпеки; внутрішніх справ; юстиції; закордонних справ. ДК, його охорону і захист він розглядає складовою сфери національної безпеки, а ДПС України — одним із суб'єктів державного управління у сфері національної безпеки спеціальної компетенції [2, с. 528-529; 531-536].

На думку Ю. Пирожкової, традиційно до адміністративно-політичної сфери належать такі галузі як оборона, безпека, охорона ДК; внутрішні справи, закордонні справи, митна справа та юстиція. Адміністративно-правове регулювання в адміністративно-політичній сфері (розділ 10) вона поділяє на: адміністративно-правове регулювання в сфері забезпечення обороноздатності країни; адміністративно-правове регулювання у сферах національної безпеки та охорони ДК; адміністративно-правове регулювання у галузі закордонних справ та митної політики; державне управління внутрішніми справами; адміністративно-правове регулювання в сфері юстиції [3, с. 348].

Ю. Битяк, В. Гарашук, В. Богуцький та ін. зазначають, що в адміністративно-правовій теорії та прак-

тиці державного управління до сфери адміністративно-політичної діяльності належать такі галузі, як оборона, безпека, внутрішні справи, закордонні справи, юстиція [4, с. 458].

Г. Пономаренко охорону та захист ДК України розглядає як напрямок забезпечення внутрішньої безпеки [5, с. 292, 294] і т.ін.

Тобто всі ці та інші погляди по різному характеризують зазначену сферу. І таке різноманіття думок тісно пов'язане з відсутністю єдиного розуміння поняття державного управління.

Термін «державне управління» достатньо широко використовується у вітчизняній і закордонній науковій літературі, а також у чинному законодавстві України. Існує і багато визначень цього поняття.

На думку О. Доріної, державне управління — це процес регулювання відносин всередині держави шляхом розподілу сфер впливу між основними територіальними рівнями і гілками влади [6, с. 35]. В нашому випадку, питання розподілу повноважень між органами виконавчої влади у здійсненні державного впливу та визначення повноважень державних органів у сфері охорони та захисту ДК України остаточно не визначено і знаходиться у стані розвитку.

На думку М. Курко, вчені-правознавці немало приділили уваги дослідженню проблематики державного управління, і разом з тим, узгодженої позиції серед науковців щодо чіткого визначення змісту цього поняття поки що немає. Таким чином, продовжує він, в сучасній правовій доктрині можна визнати існування двох підходів до визначення сутності державного управління. В загальному вигляді вони можуть бути розглянуті як його «широка» та «вузька» моделі. При цьому в межах кожної з них ми

знаходимо різні методології в процесі проведених досліджень, що пов'язано із складністю досліджуваного явища, яке може розглядатися одночасно в декількох науково-теоретичних площинах. Такий плюралізм в юридичній науці свідчить про недостатній рівень розробки проблем державного управління [7, с. 11].

У визначенні цього поняття науковці застосовують різні конструкції. Важливе значення при цьому має те, що розуміє автор під поняттям суб'єкта державного управління, об'єкта спрямування управлінського впливу, мети державного управління, способів та засобів впливу, його особливостей і т.ін.

Досліджуючи наявні у науковій літературі визначення поняття державного управління, В. Пилипишин також підкреслює різне розуміння авторами змісту цього поняття, у т.ч. суб'єкта й об'єкта державного управління, що об'єднує або розрізняє їх погляди між собою. Так, аналізуючи висвітлені ним визначення, можна виділити такі види суб'єктів державного управління, які розглядаються іншими авторами: держава; органи державної виконавчої влади; окрема система спеціальних державних органів — органів виконавчої влади; органи держави; всі державні органи; особлива група державних органів (посадових осіб); виконавчо-розпорядчі органи державного управління; органи державного управління чи виконавчий апарат і т.ін. Так само по різному розуміється і об'єкт впливу державного управління. Він розглядається як: суспільство; суспільні відносини; суспільна життєдіяльність людей; суспільна система; всі сторони життя суспільства; сфера і т.ін [8].

На основі аналізу зазначених точок зору В. Пилипишин під дер-

жавним управлінням пропонує розуміти внутрішньо-організаційну діяльність державних органів, спрямовану на регулювання суспільних відносин у різних сферах державної політики з метою задоволення соціально-економічних, політичних та інших інтересів. На його думку, основна особливість державного управління полягає в тому, що його суб'єктами, як правило, є державні органи. Відповідно суб'єктами самоврядного (муниципального управління) є органи місцевого самоврядування; громадського управління — громадські організації, інші об'єднання громадян, окремі громадяни; корпоративного — органи господарських товариств і об'єднань підприємств [8].

На думку авторів підручника «Адміністративне право» за ред. Ю. Битяка, державне управління охоплює всі галузі та сфери життєдіяльності суспільства. Державний характер такого управління полягає в тому, що в його процесі реалізуються завдання, функції та інтереси держави. Для його здійснення створюються спеціальні органи (встановлюються посади), що діють у рамках законів та в межах визначених для них повноважень. Виконавча діяльність є основним призначенням державного управління і становить першу, найбільш важливу його сторону. Виконавча і розпорядча діяльність органів виконавчої влади виявляється у відносинах влади і підпорядкування, координації, регулювання, наданні суб'єктам, що її здійснюють, юридично-владних повноважень. Як самостійній формі державної діяльності державному управлінню притаманні характерні риси, що впливають із його природи — здійснення виконавчих і розпорядчих повноважень: а) загальнодержавний характер, оскільки воно охоплює

найбільш важливі сторони життя держави та суспільства; б) спрямованість на виконання Конституції та законів України (підзаконна діяльність); в) юридично-владний, розпорядчий характер; г) організаційний зміст, за допомогою якого досягаються регулювання і координація спільної праці людей; г) активність і цілеспрямованість, оскільки воно має безпосередніми об'єктами свого впливу галузі економічного, соціального та адміністративно-політичного будівництва; д) безперервне і постійне здійснення [4, с. 11].

Так, беручи за основу, зазначені авторами підручника положення, можна виокремити характерні риси, притаманні державному управлінню у сфері охорони та захисту ДК України. Зокрема:

а) загальнодержавний характер управління у цій сфері полягає у тому, що охорона та захист ДК є однією із основних функцій держави, яка належить виключно до її компетенції. Враховуючи державно-територіальний устрій України і адміністративно-правову організацію управління в Україні цей напрямок діяльності не належить до сфери будь-яких інших органів крім державних.

Згідно з Актом проголошення незалежності України — територія України є неподільною і недоторканою [9]. ДК є одним із основних атрибутів, що засвідчує існування держави. Наявність кордонів — невід'ємна ознака суверенітету держави, обов'язковий чинник формування цілісного державно-територіального організму. Відповідно, об'єктом державного управління у цій сфері є суспільні відносини, які стосуються ДК, його визначення, встановлення, позначення, утримання, перетинання, охорони, захисту, оборони і т.ін.

Ст. 2 Закону України «Про державний кордон України» визначає, що захист ДК України є невід'ємною частиною загальнодержавної системи забезпечення національної безпеки, а охорона ДК України — невід'ємною складовою загальнодержавної системи захисту ДК. Ця система передбачає здійснення Державною прикордонною службою (далі — ДПС) України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах, а також Збройними Силами України у повітряному та підводному просторі відповідно до наданих їм повноважень заходів з метою забезпечення недоторканності ДК України. Інші державні органи, а також громадські організації, посадові особи зобов'язані надавати всемірну допомогу органам ДПС України в охороні ДК України. Охорона ДК України здійснюється при активній участі громадян України. Державні органи і громадські організації сприяють органам ДПС України у залученні громадян України на добровільних засадах до охорони ДК України [10].

б) спрямованість на виконання Конституції та законів України (підзаконна діяльність) у сфері охорони та захисту ДК України характеризується тим, що ДК України визначається Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (ст. 2 Закону України «Про державний кордон України») [10]. Інших способів визначення ДК України не передбачено.

Крім того, відповідно до ст. 8 Закону України «Про державний кордон України», режим ДК України — а саме: порядок перетинання ДК України, плавання і перебування українських та іноземних невійськових суден і військових кораблів у територіальному морі та внутрішніх

водах України, заходження іноземних невійськових суден і військових кораблів у внутрішні води і порти України та перебування в них, утримання ДК України, провадження різних робіт, промислової та іншої діяльності на ДК України — також визначається цим Законом, іншими актами законодавства України і міжнародними договорами України [10].

в) юридично-владний, розпорядчий характер державного управління у сфері охорони та захисту ДК України передбачає, що у процесі його здійснення усі суб'єкти управління, і перш за все ДПС України, реалізують норми чинного законодавства України про ДК і здійснюють адміністративну діяльність. Така діяльність є специфічною, виконавчо-розпорядчою, підзаконною, державно-владною діяльністю. Зокрема, правоохоронна адміністративна діяльність є одним із основних, найважливіших напрямів діяльності ДПС України з метою забезпечення правопорядку на ДК та у прикордонні, запобігання правопорушенням, припинення порушень чинного законодавства про ДК України та притягнення винних до юридичної відповідальності. Ця діяльність здійснюється в офіційному порядку від імені держави, яка делегує право на застосування специфічних заходів адміністративного впливу, що, як правило, використовують тільки спеціально уповноважені державою органи виконавчої влади.

Державно-владний, юрисдикційний характер; підзаконність та точна регламентованість діяльності; правозастосовна суть рішень, що приймаються ними; застосування державного примусу у процесі виконання покладених на них завдань С. Тимченко відносить до ознак правоохоронних органів [11, с. 7].

г) характеризуючи організаційний зміст, за допомогою якого досягаються регулювання і координація спільної праці людей у сфері охорони та захисту ДК України, слід зазначити, що конструкція системи органів, що здійснюють державне управління у цій сфері, достатньо складна і розгалужена. Різноманітний і організаційний зміст їх діяльності.

Зважаючи на те, що захист ДК України полягає у скоординованій діяльності військових формувань та правоохоронних органів держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом, ця діяльність провадиться в межах наданих їм повноважень шляхом вжиття комплексу політичних, організаційно-правових, дипломатичних, економічних, військових, прикордонних, імміграційних, розвідувальних, контррозвідувальних, оперативно-розшукових, природоохоронних, санітарно-карантинних, екологічних, технічних та інших заходів.

Відповідно розглядаючи захист ДК України частиною загальнодержавної системи забезпечення національної безпеки, слід наголосити на тому, що саме на ДК, у сфері його охорони та захисту, здійснюється захист України від зовнішніх загроз її національній безпеці, у т. ч. державній, економічній, військовій, прикордонній, екологічній, біологічній та іншим видам безпек. Центральні органи виконавчої влади, у межах своїх повноважень, забезпечують формування та реалізують державну податкову, митну, екологічну та іншу політику у цій сфері, здійснюють заходи контролю та інші заходи щодо забезпечення відповідного виду безпеки на ДК України.

Координаційну функцію щодо діяльності військових формувань та правоохоронних органів держави із захисту ДК, згідно з чинним законо-

давством України, покладено на ДПС України. Кабінет Міністрів України у межах своїх повноважень вживає заходів щодо забезпечення захисту та охорони ДК і території України [12].

г) активність і цілеспрямованість державного управління у сфері охорони та захисту ДК України визначається наявністю державних програм, стратегій та концепцій реконструкції та розвитку інженерного облаштування ДК, інтегрованого управління безпекою ДК, розвитку ДПС України в рамках адміністративно-політичного будівництва, постійне врахування існуючих ризиків і загроз на ДК України з метою удосконалення його охорони та захисту, діяльності уповноважених на їх здійснення державних органів;

д) безперервне і постійне здійснення управління у сфері охорони та захисту ДК України знаходить своє відображення в основних принципах діяльності ДПС України та інших державних органів, які мають відповідні повноваження у цій сфері.

Так, одним із основних принципів діяльності ДПС України, на яку покладаються завдання щодо забезпечення недоторканності ДК та охорони суверенних прав України в її прилеглий зоні та виключній (морській) економічній зоні, є безперервність [12]. На цьому принципі, відповідно, ґрунтується діяльність і центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони ДК. Адже він є складовою ДПС України, здійснює управління нею, бере участь у розробленні та реалізації загальних принципів правового оформлення і забезпечення недоторканності ДК та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні.

Весь ДК поділений на певні ділянки, відповідальність за охорону

яких покладено на органи охорони ДК. Зокрема, прикордонні загони самостійно чи у взаємодії з іншими органами охорони ДК та Морською охороною забезпечують охорону ДК, дотримання режиму ДК і прикордонного режиму, а також здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через ДК України та до тимчасово окупованої території і з неї осіб, транспортних засобів, вантажів. Органи охорони ДК безпосередньо виконують поставлені перед ДПС України завдання щодо забезпечення недоторканності ДК України.

Таким чином, зазначені вище риси, характеризують державне управління у сфері охорони та захисту ДК України як окрему і особливу сферу державного управління. Вона охоплює велике коло питань, які стосуються визначення, встановлення, позначення, утримання, перетинання (в т.ч. перевезення різних предметів), плавання і перебування українських та іноземних невійськових суден і військових кораблів у територіальному морі та внутрішніх водах України, заходження іноземних невійськових суден і військових кораблів у внутрішні води і порти України та перебування в них, провадження різних робіт, промислової та іншої діяльності на ДК України і т.ін.

Висновки. Формування та реалізація відповідної державної політики, наявність центрального органу виконавчої влади (Адміністрації ДПС

України), що реалізує державну політику у сфері охорони ДК, координаційна функція ДПС України щодо діяльності військових формувань та відповідних правоохоронних органів, пов'язаної із захистом ДК України і т.ін. характеризують управління у цій сфері як окрему і особливу сферу державного управління, що існує з моменту проголошення незалежності України. Ця сфера є специфічною. Вона охоплює велике коло питань, відноситься до сфери національної безпеки України і торкається не тільки внутрішніх, а й зовнішніх справ України. Прикордонна політика України відображає зміст внутрішньої і зовнішньої політики України.

Результати проведеного аналізу змісту наявних у науковій літературі та інших джерелах положень, які стосуються охорони та захисту ДК України, а також норм чинного законодавства України, свідчать про те, що на сьогодні в Україні сформована своя національна інституційна модель державного управління у цій сфері як елементу виконавчої гілки влади. Така модель не суперечить світовій практиці, не є унікальною і постійно удосконалюється. Характер сучасних ризиків і загроз (в т.ч. воєнних) на ДК України, виникнення такого поняття як «розмежувальна лінія» і т.ін. передбачають необхідність їх врахування під час здійснення державного управління у сфері охорони та захисту ДК України та його удосконалення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 30.09.2016. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/254к/96-вр> (дата звернення: 26.03.2019).
2. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2008. 624 с.

3. Адміністративне право України : підручник / За заг. ред. Т.О. Коломощ. Київ : Істина, 2009. 480 с.
4. Адміністративне право : підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богущкий та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
5. Пономаренко Г.О. Управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави: адміністративно-правові засади : монографія. Харків : Видавець ФО-П Вапнярчук Н.М., 2007. 448 с.
6. Дорина Е.Б. Организация государственного управления : учебное пособие. Минск : БГЭУ, 2011. 289 с.
7. Курко М.Н. Зміст державного управління (теоретико-правовий аспект). Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. 2015. № 1. С. 36–40.
8. Пилипишин В.П. Поняття та основні риси державного управління. Юридична наука і практика. 2011. № 2. С. 10-14.
9. Акт проголошення незалежності України: постанова Верховної Ради Української РСР від 24.08.1991. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1427-12> (дата звернення: 26.03.2019).
10. Про державний кордон України: закон України від 04.11.1991 р. № 1777-ХІІ. Дата оновлення: 04.10.2018. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1777-12> (дата звернення: 26.03.2019).
11. Тимченко С.М. Судові та правоохоронні органи України. навчальний посібник. Київ : «Центр навчальної літератури», 2004. 304 с.
12. Про Державну прикордонну службу України : закон України від 03.04.2003 р. № 661-IV. Дата оновлення: 04.01.2019. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/661-15> (дата звернення: 26.03.2019).

Половников В.

Охрана и защита государственной границы Украины как одна из сфер государственного управления.

Аннотація. На основе результатов анализа действующего законодательства Украины, систематизации научных взглядов, касающихся управленческой деятельности и характерных черт государственного управления, учитывая наличие центрального органа исполнительной власти, реализующего государственную политику в сфере охраны государственной границы, возложение на Государственную пограничную службу Украины координационной функции относительно деятельности воинских формирований и соответствующих правоохранительных органов, связанной с защитой государственной границы Украины, и т. п., автором дана характеристика охраны и защиты государственной границы Украины как отдельной и особенной сферы государственного управления.

Ключевые слова: охрана государственной границы, защита государственной границы, государственное управление, государственная политика, Государственная пограничная служба Украины.

V. Polovnikov

Safeguard and protection of the state border of Ukraine as one of the areas of public administration.

Summary. On the basis of the results of the analysis of the current legislation of Ukraine, the systematization of scientific views on management activities and characteristics of public administration, taking into account the existence of a central executive body that implements state policy in the field of state border protection, the assignment to the State Border Guard Service of Ukraine of a coordination function regarding the activities of military formations and the relevant law enforcement agencies related to the protection of the state border of Ukraine, etc., the author made a description of safeguard and protection of the state border of Ukraine as a separate and specific area of public administration.

Keywords: state border safeguard, state border protection, public administration, state policy, State Border Guard Service of Ukraine.