

УДК 340.1

І.І. Митрофанов,

доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри галузевих юридичних наук
Кременчуцького національного університету імені Михайла
Остроградського

А.М. Притула,

кандидат юридичних наук, доцент
Адміністрація Державної прикордонної служби України

ПРАВНИЧИЙ ФУНДАМЕНТ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ТА ШЛЯХИ ЙОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ

Анотація. У статті розглядається правничий фундамент, який визначає та регулює всі напрями діяльності Державної прикордонної служби України. Встановлюються певні прогалини та неясності в правовому регулюванні цієї діяльності, в тому числі на конституційному рівні, щоб визначити шляхи вдосконалення правничого фундаменту діяльності Державної прикордонної служби України. Даються пропозиції з удосконалення ефективності її діяльності.

Ключові слова: правова основа діяльності, орган правоохорони, державний кордон, Державна прикордонна служба України, охорона державного кордону, територіальна цілісність.

Постановка проблеми. Функціонування органів (підрозділів) Державної прикордонної служби України (далі — ДПСУ) через виняткову важливість її діяльності відносно забезпечення недоторканності державного кордону й охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні ґрунтується на багаторівневій системі (масиві) нормативно-правових актів. Аналізуючи цей масив чинних у зазначеній сфері правових норм, можна помітити, що вони встановлені різними органами державної влади й управління, протягом достатньо тривалого проміжку часу, з різноманітних питань та містяться в джерелах різної правничої чинності (в актах, прийнятих на законодавчому та підзаконному рівнях). Ці фактори

спричиняють необхідність забезпечення єдності та погодженості всього різноманіття існуючих норм права, а інтереси практики вимагають їхнього розрізнення щодо функціонування органів (підрозділів) ДПСУ.

Легальне забезпечення функціонування органів (підрозділів) ДПСУ як складова частина багатогранної процедури правничого забезпечення є винятково важливою й актуальною проблемою сьогодення. Правничі основи функціонування органів (підрозділів) ДПСУ становлять норми Конституції України, Закону України «Про державний кордон України», Закону України «Про Державну прикордонну службу України», інших законів України, виданих на їх виконання актів Президента України, Кабінету

Міністрів України, а також міжнародних договорів України, згоду на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також відомчих і міжвідомчих нормативно-правових актів.

Стан наукових досліджень.

Досліджуючи проблеми поняття «правова основа» діяльності державного органу, ми дійшли висновку, що на сьогодні наукою не вироблено єдиного підходу до визначення цього поняття, незважаючи на наявні наукові праці Д. С. Денисюка та В. В. Прокопенко. За роки незалежності України в тому чи іншому ступені проблем правових основ діяльності (функціонування) тих чи інших правоохоронних органів присвятили наукові праці О.М. Бандурко, В.М. Білик, І.В. Бондаренко, Ю.А. Ведерніков, А.П. Гель, К.Ф. Гущенко, Й.І. Горінецький, Є.О. Гіда, І.А. Григоренко, В.М. Дубінчак, І.В. Зозуля, А.М. Куліш, А.М. Кучук, М.І. Мельник, В.І. Осадчий, О.С. Передерій, О.С. Проневич, І.В. Солов'євич, В.Г. Фатхутдінов, М.І. Хавронюк, С.І. Халимон, О.В. Шмоткін, Н.С. Юзікова і т.д.

Разом з тим проблема правового забезпечення діяльності ДПСУ у всіх сферах свого функціонування залишалася осторонь наукового розроблення, що не сприяло систематизації правового масиву для регуляції оперативно-службової діяльності органів (підрозділів) Державної прикордонної служби України, а отже, визначення напрямів його вдосконалення. Саме тому метою цієї роботи буде вироблення конкретних пропозицій з удосконалення правового фундаменту функціонування служби, яка за своїм місцем в державному механізмі та правовим статусом покликана забезпечити недоторканність державного кордону й охорону суверенних прав

України в її виключній (морській) економічній зоні.

Виклад основного матеріалу.

На сьогодні правовий фундамент функціонування органів (підрозділів) ДПСУ на парламентському рівні становлять норми більше 43 законодавчих актів. Найважливішими з них є: *Конституція України*; *Кодекси України*: Кримінальний процесуальний, Кримінальний, Про адміністративні правопорушення, Митний, Повітряний, Водний, Про надра; *Закони України*: «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII, «Про державний кордон України» від 4 листопада 1991 року № 1777-XII, «Про Державну прикордонну службу України» від 3 квітня 2003 року № 661-IV, «Про прикордонний контроль» від 5 листопада 2009 року № 1710-VI, «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» від 21 січня 1994 року № 3857-XII, «Про прилеглу зону України» від 6 грудня 2018 року № 2641-VIII, «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 року № 2135-XII, «Про розвідувальні органи України» від 22.03.2001 № 2331-III, «Про контррозвідувальну діяльність» від 26 грудня 2002 року № 374-IV, «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII, «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 року № 1682-VII, «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII, «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 року № 1207-VII, «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 року № 3773-VI, «Про військовий обов'язок і військову службу» від 25 березня 1992 року

№ 2232-XII, «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 8 липня 2011 року № 3671-VI, «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII, «Про виключну (морську) економічну зону України» від 16 травня 1995 року № 162/95-ВР, «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 року № 1835-III, «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» від 15 березня 2018 року № 2337-VIII, «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII тощо.

Разом із тим, незважаючи на важливість законодавчих актів для регламентації відносин у сфері забезпечення прикордонної безпеки в пунктах пропуску через державний кордон України, вони реально не в стані вирішити всі питання, що виникають в зв'язку з динамічним, мобільним характером діяльності органів (підрозділів) ДПСУ та взаємодіючих з ними органів, що реалізують схожі завдання в пунктах пропуску. Це пов'язано із достатньо ускладненим і тривалим за часом процесом розроблення й ухвалення законодавчих актів, а також тим, що вони розраховуються на триваліший строк дії. Виходячи з цього, разом із законами суттєве значення в нормативно-правовій регуляції діяльності органів (підрозділів) ДПСУ мають підзаконні нормативно-правові акти.

Підзаконний нормативно-правовий акт, як справедливо зазначає І.О. Кудрявцев, — це офіційний односторонній письмовий акт-документ, прийнятий (виданий) в установленому законом порядку і формі, уповноваженим суб'єктом у межах його компетенції, з метою створення, зміни, припинення дії нормативно-правових приписів, ро-

зрахованого на неодноразове застосування неперсоніфікованим колом осіб, на основі, для виконання і у відповідності із законом, оперативного і конкретного регулювання різних сфер суспільних відносин [1, с. 185].

Підзаконними нормативними правовими актами (далі — НПА) фактично деталізуються розпорядження, що безпосередньо передбачені в положеннях законодавчих актів, з метою створення механізму та спрощення процедури їхньої реалізації на практиці в різних умовах різноманітними правозастосовними органами. Вони не рівні за своєю юридичною чинністю, що, своєю чергою, обумовлено повноваженнями та галуззю діяльності (функціонування) органу державної влади й управління, що прийняв той або інший нормативний акт. Відповідно до принципу ієрархічності, підзаконні нормативно-правові акти, що становлять систему правових основ діяльності органів (підрозділів) ДПСУ, поділяються на акти (від найвищого за юридичною чинністю до найменшого): глави держави (Президента України); Кабінету Міністрів України; відомчі (Міністерство внутрішніх справ України (далі — МВС), а раніше акти Адміністрації Державної прикордонної служби України) і міжвідомчі (наприклад, МВС, Служби безпеки України (далі — СБУ), Адміністрації ДПСУ). Щодо НПА Адміністрації ДПСУ слід указати на те, що з прийняттям Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» 17 березня 2011 року № 3166-VI та встановленням положення, відповідно до якого діяльність ДПСУ координується через Міністра внутрішніх справ, сфера діяльності ДПСУ почала регулюватися наказами МВС України [2].

Президент і Кабінет Міністрів України видає акти, що є загально-

обов'язковими для всіх органів виконавчої влади, відомчі ж визнаються обов'язковими лише для структурних підрозділів і службових осіб органа виконавчої влади, що видав ці акти (міністерства, служби тощо). Ознаками підзаконного нормативно-правового акта є його юридична природа (відображення волі державного органу, сферу дії, зміст і форму) та юридична сила (вона визначається статусом в ієрархії органів влади органу прийняття підзаконного НПА), за нею підзаконні НПА розташовані таким чином: указ, постанова, декрет, наказ, розпорядження, рішення; серед підзаконних актів слід виокремлювати спільні акти, прийняті за узгодженням різних органів державної влади [1, с. 185].

До найзначущих підзаконних НПА, що стосуються питання регуляції діяльності органів (підрозділів) ДПСУ, на наш погляд, слід віднести:

Укази Президента України: «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» від 14 березня 2016 року № 92/2016, «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» від 26 травня 2015 року № 287/2015, «Про Положення про проходження громадянами України військової служби в Державній прикордонній службі України» від 29 грудня 2009 року № 1115/2009 тощо;

Постанови Уряду (Кабінету Міністрів України) України: «Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України» від 16 жовтня 2014 р. № 533, «Про затвердження Порядку переміщення товарів до району або з

району проведення антитерористичної операції» від 1 березня 2017 р. № 99, «Про затвердження Порядку підтвердження достатнього фінансового забезпечення іноземців та осіб без громадянства для в'їзду в Україну, перебування на території України, транзитного проїзду через територію України і виїзду за її межі та визначення розміру такого забезпечення» від 4 грудня 2013 р. № 884, «Питання пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними» від 21 травня 2012 р. № 451, «Про затвердження Положення про використання повітряного простору України» від 6 грудня 2017 р. № 954, «Деякі питання підвищення рівня національної безпеки України» від 30 січня 2015 р. № 38, «Про затвердження Порядку реєстрації паспортних документів іноземців та осіб без громадянства в пунктах пропуску через державний кордон» від 3 жовтня 2018 р. № 798, «Про затвердження Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї» від 4 червня 2015 р. № 367, «Про затвердження загальних вимог до облаштування пунктів пропуску через державний кордон» від 17 серпня 2002 р. № 1142 тощо;

Накази МВС України: «Про внесення змін до Переліку військових посад Державної прикордонної служби України, які в мирний час можуть бути замінені цивільними особами на умовах строкового трудового договору» від 02.10.2017 № 816, «Про затвердження Положення про орган охорони державного кордону Державної прикордонної служби України» від 30 листопада 2018 року № 971, «Про затвердження Порядку взаємодії органів Державної прикор-

донної служби України та Державної фіскальної служби України під час виявлення ознак порушень митних правил, а також виявлення майна, яке не має власника або власник якого невідомий» від 18 жовтня 2018 року № 849/828, «Про затвердження Порядку організації взаємодії Державної прикордонної служби України та Національної гвардії України під час забезпечення захисту державного кордону України в мирний час» від 01 жовтня 2018 року № 802, «Про затвердження Інструкції про особливості зберігання стрілецької зброї, боєприпасів та ручних гранат в органах та підрозділах Державної прикордонної служби України в умовах особливого періоду, надзвичайного та воєнного стану, а також у підрозділах, які залучені до сил і засобів для здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії та виконують завдання на адміністративній межі з тимчасово окупованою територією Автономної Республіки Крим» від 26 липня 2018 року № 636, «Про затвердження Інструкції про порядок виплати грошового забезпечення військовослужбовцям Державної прикордонної служби України» від 25 червня 2018 року № 558, «Правила носіння форми одягу та знаків розрізнення військовослужбовцями Державної прикордонної служби України» від 02.10.2017 № 808, «Про затвердження Порядку перевірки автомобільних транспортних засобів, які перетинають державний кордон України або адміністративний кордон між Херсонською областю і тимчасово окупованою територією Автономної Республіки Крим, з метою виявлення викрадених» від 23.08.2017 № 725, «Про затвердження Порядку в'їзду і перебування в місцевості, яка зна-

ходиться між державним кордоном і лінією прикордонних інженерних споруджень, громадян України та інших осіб» від 04.08.2017 № 686 тощо;

Накази Адміністрації ДПСУ до 2012 року: «Про затвердження Переліку посад військовослужбовців Державної прикордонної служби України, що підлягають заміщенню особами офіцерського складу, та граничних військових звань за цими посадами» від 28.09.2012 № 770, «Про затвердження Інструкції про порядок атестування військовослужбовців Державної прикордонної служби України» від 28.09.2012 № 771, «Про затвердження Інструкції про службові відрядження військовослужбовців Державної прикордонної служби України в межах України та за кордон» від 30.07.2012 № 582, «Про затвердження Інструкції з організації і здійснення перевірки документів громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які перетинають державний кордон» від 05.06.2012 № 407, «Про затвердження Положення про застосування оглядових груп Морської охорони Державної прикордонної служби України під час проведення огляду українських та іноземних невійськових суден» від 22.05.2012 № 360, «Про затвердження Положення про державну санітарно-епідеміологічну службу Державної прикордонної служби України» від 17.04.2012 № 255, «Про затвердження Інструкції про порядок організації та проведення професійно-психологічного відбору кандидатів для проходження військової служби за контрактом у Державній прикордонній службі України» від 15.05.2009 № 354 тощо;

спільні накази різних відомств: «Про затвердження Порядку взаємодії інформаційних систем Державної фіскальної служби України

та Державної прикордонної служби України щодо обміну інформацією, необхідною для забезпечення контролю при переміщенні осіб та транспортних засобів через державний (митний) кордон України та адміністративний кордон вільної економічної зони «Крим»: Наказ Міністерства фінансів України, Міністерства внутрішніх справ України від 07.09.2017 № 746/759, «Про затвердження Порядку взаємодії органів Державної прикордонної служби України та Державної фіскальної служби України під час виявлення ознак порушень митних правил, а також виявлення майна, яке не має власника або власник якого невідомий» від 18 жовтня 2018 року № 849/828, «Про затвердження Інструкції про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства» від 23.04.2012 № 353/271/150 (у редакції наказу Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України від 22.01.2018 № 38/77) тощо.

Нааявність настільки значного кола законодавчих актів, що регулюють різні моменти діяльності органів (підрозділів) Державної прикордонної служби України, не означає досконалості нормативних розпоряджень, що їх складають, а отже, правничих джерел, в яких ці розпорядження зафіксовані: вони характеризуються і прогалинами, і колізійністю приписів. Крім того, проведена в 2003 р. реформа Прикордонних військ і створення ДПСУ, а також адміністративна реформа центральних органів виконавчої влади 2011–2012 роках зумовила появу величезної кількості нормативно-правових актів, що вимагають відповідного перероблення або визнання такими, що втратили чинність в зв'язку зі зміною суб'єктів правовідносин у сфері охорони дер-

жаного кордону й їхніх повноважень. Із огляду на це необхідним визнається проведення кропіткої роботи з дослідження та розроблення пропозицій відносно змін, доповнення, визнання таким, що втратили чинність, або перевидання відповідних НПА як на всеукраїнському, так і на відомчому рівні. У зв'язку з означеним нашим завданням є звернення уваги хоча б на окремі з існуючих в правничому забезпеченні діяльності органів (підрозділів) Державної прикордонної служби України проблем і віднайти напрями їхнього розв'язання.

Основними нормативно-правовими актами національного рівня, що регулюють діяльність органів (підрозділів) ДПСУ, на сьогодні є Закони про державний кордон і про ДПСУ. Перший з названих законів ухвалювався через зміни, пов'язані з розпадом Радянського Союзу та створенням суверенної України, в екстремальному порядку в складних умовах на кордоні, без урахування можливої політичної, економічної та соціальної трансформації в державі та світовій спільноті, без розроблення необхідних механізмів реалізації правничих приписів, які вводилися цим документом, що надалі викликало потребу в його поступовому доробленні, викладенні окремих статей у нових редакціях, а також доповненні новими нормативними розпорядженнями. Проте і на цей час в Законі про державний кордон містяться деякі положення, що не узгоджуються, а іноді й суперечать як іншим законодавчим актам, так і Конституції України.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 17 Конституції України, захист суверенітету та територіальної цілісності України, забезпечення її економічної й інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього

Українського народу. Відповідно до ч. 2 ст. 2 Закону України «Про державний кордон України» захист державного кордону України є невід'ємною частиною загальнодержавної системи забезпечення національної безпеки та полягає в скоординованій діяльності військових формувань та правоохоронних органів держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. Ця діяльність провадиться в межах наданих їм повноважень ... [3].

Як видно з цих законодавчих положень «захист суверенітету та територіальної цілісності України» в Конституції України пов'язується із захистом державного кордону України в Законі України «Про державний кордон України», що прослідковується контекстуально й аж ніяк текстуально. Водночас відповідно до ч. 4 ст. 2 Закону України «Про державний кордон України» охорона державного кордону України є невід'ємною складовою загальнодержавної системи захисту державного кордону і полягає у здійсненні ДПСУ на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах, а також ЗСУ в повітряному та підводному просторі відповідно до наданих їм повноважень заходів з метою забезпечення недоторканності державного кордону України, *але не територіальної цілісності* (курсив наш — *І.М., А.П.*). Кабінет Міністрів України у межах своїх повноважень вживає заходів щодо забезпечення захисту й охорони державного кордону і території України [3]. А яким чином захистити суверенітет і територіальну цілісність України, не забезпечивши недоторканість державних кордонів? Хоча можливе посягання на територіальну цілісність при внутрішньому сепаратизму, наслідком чого має зміна існуючих до цього державні кордонів. Проте в будь-якому випадку ці кате-

горії мають тісний взаємозв'язок. І ще одне питання — це справа держави чи всього Українського народу?

Не зважаючи на приписи ч. 4 ст. 2 Закону України «Про державний кордон України», стаття 1 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» на ДПСУ покладаються завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону й охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні [4]. Тобто, можна констатувати про наявність певного дисонансу положень Конституції України, Законів «Про державний кордон України» та «Про Державну прикордонну службу України». Хоча нам можуть апелювати через закріплення в абз. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про державний кордон України» такої функції ДПСУ як — охорона державного кордону України ..., що корелюється з приписами ч. 4 ст. 2 Закону України «Про державний кордон України».

Функції органів державної влади є основними напрямками їх діяльності, в яких виявляється їх сутність і призначення в державному механізмі. Будь-який орган державної влади й управління згідно із своїми повноваженнями виконує притаманні йому функції. Функції держави в цілому здійснюються через функції окремих державних органів. Державний орган, виконуючи свої функції, тим самим одночасно бере участь у реалізації різних функцій держави. Функції держави (а відповідно — і державних органів) поділяються за галузями діяльності («об'єктні» чи «предметні» функції) та за формами діяльності («технологічні», «владні» або «організаційні»). Поряд з функціями держави у науковій літературі виділялися й функції її органів, однак принцип поділу влади заперечувався як буржуазний, замість

нього проголошувався принцип повновладдя рад різних рівнів, а основні напрями діяльності останніх визнавалися первісними відносно функцій усіх інших органів державної влади й управління. Функції органів виконавчо-розпорядчого спрямування визнавалися конкретизуючими функціями рад за окремими галузями державного та громадського життя [5, с. 44–45].

Функції органів держави й управління реалізуються через їх повноваження. Повноваження є юридично встановленою «системою координат», через які можна чітко встановити приналежність конкретного конфлікту (чи інтересу) до «галузі володарювання» певного органу та конкретну роль останнього у вирішенні цього конфлікту (задоволення інтересу). Складовими повноважень є правничі явища, які уможливають висновки про «належність», правомочність органу державної влади й управління в конкретних публічних правових відносинах. Ані функції, ані завдання зробити такий висновок можливості не дають. Приналежність органу визначають підвідомчість та повноваження. Функції органу влади виявляються саме через сукупність усіх елементів компетенції. При цьому основні напрями діяльності державних органів є похідними від головних функцій держави, або, іншими словами, функції держави поділяються між усіма органами залежно від місця кожного з них у державному механізмі [6, с. 5–11].

Отже, функція охорони державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах з метою недопущення незаконної зміни проходження його лінії, забезпечення дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму, спрямована на виконання завдання ДПСУ.

При цьому державний кордон України — лінія і вертикальна поверхня, що проходить по цій лінії, визначає межі державної території, — суші, вод, надр, повітряного простору [3]. Україна безпосередньо межує із сімома країнами світу: на північному заході і заході — з Польщею; на заході — із Словаччиною та Угорщиною; на південному заході — з Румунією і Молдовою; на сході і північному сході — з Росією; на півночі — з Білоруссю [7, с. 166]. Державна територія — це виокремлена на основі норм міжнародного права частина простору Землі, яка є надбанням народу, що проживає на цій території, та яка знаходиться під суверенітетом створеної ним держави [7, с. 21].

У ст. 2 Конституції України зафіксовано положення, згідно з яким суверенітет України поширюється на всю її територію. Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою. А статтею 132 Конституції України передбачено, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території. Л.І. Волова справедливо вказує на те, додержання засади недоторканності державної території є передумовою збереження її цілісності. Різниця полягає в тому, що при порушенні недоторканності території не завжди переслідується мета відторгнути її частину [8, с. 30–31]. Інакше кажучи, посягання на цілісність України тим самим завжди є посяганням і на недоторканність України (включаючи внутрішнє підтримання сепаратизму), проте не кожне посягання на недоторканність здатне заподіяти шкоду цілісності (для прикладу, користування закордонною державою територією України чи транзит нею без згоди України, шкідливе для території

України використання власної території закордонною державою тощо). У зв'язку з цим слід навести точку зору Л.В. Мошняги, згідно з якою територіальна недоторканність є складовою частиною територіальної цілісності [9, с. 80–83]. О. Дахно також зазначає, територіальна цілісність та недоторканність території розглядаються як ціле та частка, на підставі чого недоторканність виступає структурною складовою та необхідною передумовою територіальної цілісності держави. Саме цей аспект є найменш розробленим у межах сучасної політологічної науки, що тим самим формує методологічні перспективи подальшого дослідження цієї проблематики [10, с. 36]

Етимологічно «цілісність» розглядається стан внутрішньої єдності об'єкта (єдине ціле), його відносна автономність, незалежність від навколишнього середовища, а «недоторканний» — такий, якого закон охороняє від посягань з боку кого-небудь або такий, якого не можна псувати, знищувати, паплюжити через значущість, важливість тощо [11, с. 758, 1587]. Отож, територіальна цілісність та територіальна недоторканність розглядаються як характеризуючі властивості стану території України як соціальної цінності. Цілісність характеризує стан території України з точки зору його просторових параметрів (єдність та неподільність), а недоторканність — стан того самого об'єкта з точки зору зовнішніх умов, в яких повноцінно (повною мірою) виявляється соціальна цінність цього об'єкта. Фактичне порушення недоторканності території України виражається в порушенні вказаних зовнішніх умов і може спричинити порушення цілісності або інший суспільно-небезпечний наслідок щодо

території України (масове виселення з території, тимчасове захоплення території чи приведення її у непридатний для життєдіяльності стан тощо). Таким чином, територіальна цілісність виступає частиною більш широкого поняття — територіальної недоторканності, як стану захищеності від будь-яких посягань, в тому числі й посягань, які заподіюють шкоду єдності і неподільності території чи створюють загрозу заподіяння такої шкоди [12, с. 224].

Не менш проблематичними є положення ст.ст. 14 і 15 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», згідно з якими, по-перше, рішення про вжиття спеціальних заходів забезпечення безпеки приймають керівники органів охорони державного кордону України — щодо захисту працівників цих органів та їх близьких родичів, а по-друге, здійснення спеціальних заходів забезпечення безпеки працівників правоохоронних органів та їх близьких родичів покладається щодо працівників органів охорони державного кордону — на органи охорони державного кордону України (п. д ч. 1 ст. 14) [13]. При цьому, як було зазначено вище, відповідно до ст. 10 Закон України «Про Державну прикордонну службу України» органи охорони державного кордону — це прикордонні загони, окремі контрольні-пропускні пункти, авіаційні частини [4]. Разом із тим АДПСУ складається ще й з департаментів (управлінь, відділів, секторів), морської охорони Державної прикордонної служби України, розвідувального органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону, підрозділів спеціального призначення, органів забезпечення тощо. Виникає питання:

а що співробітники цих органів і підрозділів не потребують державного захисту?

Висновки. У зв'язку з висловленим нами пропонується внести зміни у відповідні приписи ст.ст. 14 і 15 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», сформулювавши їх таким чином:

— пункт д ч. 1 ст. 14: «Голова Державної прикордонної служби України — щодо захисту військовослужбовців, працівників служби та їх близьких родичів»;

— пункт б ч. 1 ст. 15: «щодо військовослужбовців, працівників органів (підрозділів) Державної прикордонної служби України — на відповідні підрозділи Державної прикордонної служби України».

Отже, в першу чергу слід скорегувати положення Конституції, виклавши ч. 1 ст. 17 Конституції в такій редакції: «Забезпечення суверенітету та територіальної недоторканості України, її економічної й інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу, а також Президента України», який є «гарантом державного суверенітету, територіальної недоторканості (а не цілісності за сучасною редакцією) України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина» (ст. 102 Конституції України). До того ж необхідно уточнити формулювання законів України, якими регулюється діяльність головного органу виконавчої влади, що забезпечує недоторканність державного кордону — органів (підрозділів) ДПСУ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кудрявцев І.О. Місце та роль підзаконних нормативно-правових актів з ядерної енергетики в системі законодавства України: дис. ... канд. юрид. наук. Івано-Франківськ, 2018. 219 с.
2. Пritула А.М. Теоретико-правові засади оперативно-службової діяльності Державної прикордонної служби України: монографія / наук. ред. І. І. Митрофанов. Одеса: Фенікс, 2019. 332 с.
3. Про державний кордон України: Закон України від 4 листопада 1991 року № 1777-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 2. Ст. 5.
4. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квітня 2003 року № 661-ІV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 27. Ст. 208.
5. Абашмадзе В.В. Учение о разделении государственной власти и его критика. Тбилиси: Изд-во Тбилиского гос. ун-та, 1972. 156 с.
6. Шатіло В.А. Співвідношення функцій державного апарату та механізму державної влади. *Вісник Академії адвокатури України*. 2013. Число 2. С. 5—11.
7. Купрієнко Д.А., Дем'янюк Ю.А., Діденко О.В. Державна територія і державний кордон: навч. посіб. Хмельницький: Видавництво НАДПСУ, 2014. 256 с.
8. Волова Л.И. Принцип территориальной целостности и неприкосновенности в современном международном праве. Ростов: Издат. Ростовского ун-та, 1981. 192 с.
9. Мошняга Л.В. Кримінальна відповідальність за злочини проти конституційних основ національної безпеки України: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2011. 226 с.
10. Дахно О. Державна територія та територіальна цілісність: структурно-функціональний аналіз морфології понять. *Грані*. 2018. 21(7). С. 31—37.
11. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. 1736 с.
12. Рубашенко М.А. Співвідношення понять «територіальна цілісність» та «територіальна недоторканність» у кримінальному праві України (ст. 110 КК). *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Сер.: Право*. 2014. Вип. 26. С. 223—226.

13. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23 грудня 1993 року № 3781-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 11. Ст. 50.

Митрофанов И., Прытла А.

Правовой фундамент деятельности Государственной пограничной службы Украины и пути его усовершенствования.

Аннотация. В статье рассматривается правовой фундамент, определяющий и регулирующий все направления деятельности Государственной пограничной службы Украины. Устанавливаются определенные пробелы и неясности в правовом регулировании этой деятельности, в том числе на конституционном уровне, чтобы определить пути усовершенствования правового фундамента деятельности Государственной пограничной службы Украины. Даются предложения по усовершенствованию рассматриваемой деятельности.

Ключевые слова: правовая основа деятельности, орган правоохраны, государственная граница, Государственная пограничная служба Украины, охрана государственной границы, территориальная целостность.

I. Mitrofanov, A. Prytula

The legal basis for the activities of the State border guard service of Ukraine and the ways of its improvement.

Summary. The article is devoted to the legal basis, which defines and regulates all areas of activity of the State Border Guard Service of Ukraine. There are certain gaps and ambiguities in the legal regulation of this activity, including at the constitutional level, described in the article in order to identify ways to improve the legal basis of the activity of the State Border Guard Service of Ukraine. Proposals for improvement of the activity are given.

Keywords: legal basis, law enforcement body, state border, the State Border Guard Service of Ukraine, protection of the state border, territorial integrity.

