

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.11.25>

**Нікіфоренко В.С.**  
к.н. з держ.упр., докторант  
ВНЗ «Міжрегіональна академія управління персоналом»,  
перший заступник голови  
Державна прикордонна служба України

## ІНЖЕНЕРНО-ТЕХНІЧНЕ ОБЛАШТУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ ЯК НЕВІД'ЄМНИЙ СКЛАДНИК ІНТЕГРОВАНОГО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ КОРДОНАМИ

**Постановка проблеми.** Кордон будь-якої держави неможливий без свого належного інженерно-технічного облаштування. Аналіз бойових дій на українсько-російському державному кордоні вказав на необхідність прийняття державних рішень щодо посилення його захищеності від загрози проникнення терористів, диверсійно-розвідувальних груп, нелегальних мігрантів (які намагаються потрапити на територію України з метою участі в незаконних збройних формуваннях) і можливого військового вторгнення [6, с. 27].

У 2017 році розроблено Законопроект з метою створення належних умов для інженерно-технічного облаштування державного кордону України із суміжними державами, насамперед із Російською Федерацією, для забезпечення виконання Державною прикордонною службою України (далі – Держприкордонслужба) завдань з охорони та захисту державного кордону шляхом нормативно-правового визначення розмірів земельних ділянок, які надаються органам Держприкордонслужби для будівництва й утримання інженерно-технічних споруд, огорож, прикордонних знаків, прикордонних просік, комунікацій та інших об'єктів прикордонної інфраструктури.

Сьогодні правовими підставами оформлення права власності на земельні ділянки для інженерно-технічного облаштування й утримання державного кордону є Земельний кодекс України, закони України «Про Дер-

жавну прикордонну службу України», «Про використання земель оборони».

Водночас жодним із зазначених нормативно-правових актів до останнього часу не визначено розмірів земельних ділянок, які надаються органам Держприкордонслужби для будівництва й утримання інженерно-технічних споруд, огорож, прикордонних знаків, прикордонних просік, комунікацій та інших об'єктів прикордонної інфраструктури з метою забезпечення дотримання режиму державного кордону й прикордонного режиму. У свою чергу, лінійні розміри інженерно-технічних споруд і характеристики технічних засобів охорони кордону потребують для їх розташування на місцевості відведення смуги земельної ділянки завширшки не менше ніж 50 метрів.

Натепер відсутні програмні документи, які б визначали систему заходів з інженерно-технічного облаштування державного кордону та надали б органам Держприкордонслужби можливість будівництва й утримання інженерно-технічних споруд, огорож, прикордонних знаків, прикордонних просік, комунікацій та інших об'єктів прикордонної інфраструктури. Саме ці питання й визначили актуальність обраної теми.

**Огляд останніх досліджень і публікацій.** Проблемами інженерно-технічного облаштування державного кордону висвітлені в працях В.А. Кириленка, І.В. Кукіна, М.М. Литвина, В.О. Назаренка, В.М. Серватюка, П.А. Шишо-

ліна, Д.В. Хруста. Частина авторів розглядала проблеми інженерно-технічного облаштування виходячи із загроз воєнного або невоєнного характеру [5]. Ми спробуємо розв'язати їх у сукупності.

**Формулювання завдання дослідження.** Метою статті є спроба охарактеризувати теоретико-прикладні аспекти запровадження єдиного державного підходу до інженерно-технічного облаштування державного кордону шляхом імплементації Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення інженерно-технічного облаштування та утримання державного кордону».

**Виклад основного матеріалу.** Для розв'язання проблеми, на нашу думку, існує два підходи, які мають як свої переваги, так і недоліки. Перший – продовження здійснення заходів удосконалення інженерно-технічного облаштування державного кордону силами та засобами органів і підрозділів Держприкордонслужби відповідно до щорічних відомчих планів інженерного облаштування державного кордону й у межах видатків, передбачених для Держприкордонслужби на відповідний рік, а також у межах видатків для Державного агентства водних ресурсів України для забезпечення заходів з оздоровлення басейну річки Дніпро.

Недоліками зазначеного підходу є:

– завдання й заходи з облаштування державного кордону виконуються виключно органами та підрозділами Держприкордонслужби без залучення (участі) місцевих органів влади, що є недостатнім для ефективної протидії всім сучасним викликам і загрозам на державному кордоні;

– відведення земель для інженерно-технічного облаштування державного кордону триватиме невизначений термін;

– рівень фінансування заходів облаштування державного кордону є недостатнім (фінансується в середньому на 0,34% від загального обсягу видатків, передбачених для Держприкордонслужби за кодом програмної

класифікації видатків і кредитування державного бюджету 1002030 «Забезпечення виконання завдань та функцій Державної прикордонної служби України»);

– реалізація заходів зі стабілізації берегової лінії та русел, захисту від розмиву й переформатування берегів транскордонних річок здійснюється лише за кошти державного бюджету, які передбачаються на заходи Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року, фінансування якої у 2019 році становило в середньому 17% від потреби [1].

Перевагами зазначеного підходу, на нашу думку, є зосередження ресурсів і відповідальності в одному центральному органі виконавчої влади; швидкість процесів виконання таких функцій державного управління, як організація, стратегічне планування та контроль.

Другий підхід – запровадження механізму державного управління, який передбачає спільну діяльність у межах компетенції необхідної кількості органів державної влади та місцевого самоврядування для виконання заходів інженерно-технічного облаштування державного кордону з використанням ними притаманних ним методів державного управління. Це передбачає схвалення Концепції; затвердження Програми щодо здійснення заходів з будівництва інженерно-технічних і фортифікаційних споруд, огорож, прикордонних знаків, прикордонних просік, комунікацій Держприкордонслужби.

Основними недоліками зазначеного варіанта можна вважати:

– ускладнення системи управління інженерно-технічним облаштуванням державного кордону, зважаючи на більш складні процедури виконання функцій державного управління, такі як організація; контроль; стратегічне планування;

– необхідність застосування відповідних функцій державного управління для організації взаємодії та координації діяльності суб'єктів інтегрованого управління кордонами;

– більш складні і тривалі процедури складання державного, відомчого та місцевого бюджетів; погодження спільних планів виконання заходів з інженерно-технічного облаштування державного кордону.

Разом із тим погоджуємося з думкою І.В. Кукіна, що врахування під час побудови системи управління мінімально необхідної кількості найбільш значущих зв'язків між загальними функціями державного управління дає змогу підвищити зручність її практичного використання [3, с. 82].

На нашу думку, найбільш доцільним є другий підхід, що за умови належного фінансування дає змогу:

– запровадити методики секторальної оцінки впливу правового врегулювання питань інтегрованого управління кордонами [2, с. 162];

– підвищити результативність заходів з реалізації Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення інженерно-технічного облаштування та утримання державного кордону»;

– удосконалити облаштування інженерної інфраструктури вздовж державного кордону України за рахунок консолідації зусиль суб'єктів інтегрованого управління кордонами;

– якісно провести заходи з укріплення берегів транскордонних річок, що захистить їх від розмиву й переформатування та, як наслідок, від утрат територій Україною за рахунок залучення для виконання цих заходів більш компетентного персоналу відповідних органів виконавчої влади;

– створити додаткові мотиваційні фактори за рахунок змагальності в межах своєї компетентності суб'єктів інтегрованого управління кордонами з питань інженерно-технічного облаштування державного кордону.

На підставі викладеного нами пропонується проєкт Концепції Державної цільової правоохоронної програми облаштування державного кордону щодо будівництва інженерно-технічних і фортифікаційних споруд,

огорож, прикордонних знаків, прикордонних просік, комунікацій Державної прикордонної служби України на період до 2030 року (див. Додаток 1).

**Висновки.** Набрання чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення інженерно-технічного облаштування та утримання державного кордону» створило передумови для подальшого ефективного забезпечення органами Держприкордонслужби дотримання режиму державного кордону, прикордонного режиму, виконання завдань з охорони та захисту державного кордону.

На виконання Прикінцевих положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення інженерно-технічного облаштування та утримання державного кордону» нами пропонується Концепція Державної цільової правоохоронної програми облаштування державного кордону щодо будівництва інженерно-технічних і фортифікаційних споруд, огорож, прикордонних знаків, прикордонних просік, комунікацій Державної прикордонної служби України на період до 2030 року.

Додаток 1

### **КОНЦЕПЦІЯ**

#### ***Державної цільової правоохоронної програми облаштування державного кордону щодо будівництва інженерно-технічних і фортифікаційних споруд, огорож, прикордонних знаків, прикордонних просік, комунікацій Державної прикордонної служби України на період до 2030 року***

Визначення проблеми, на розв'язання якої спрямована Програма.

Захист державного кордону України є невід'ємною частиною загальнодержавної системи забезпечення національної безпеки. Одним зі складників забезпечення захисту державного кордону є його інженерно-технічне облаштування, яке за часів незалежності України неодноразово було предметом

розгляду керівництвом держави та Верховною Радою України. Зокрема, у 2018 році в Аналітичній доповіді до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році» одним із важливих напрямів реформування сектора безпеки, який мав бути здійснений найближчим часом, було визначено таке: «Забезпечення Державної прикордонної служби України усіма необхідними ресурсами для попередження та ліквідації кризових ситуацій на державному кордоні, законодавче врегулювання питань виділення земель для облаштування прикордонної інфраструктури».

Разом із тим лише наприкінці 2019 року Верховною Радою України прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення інженерно-технічного облаштування та утримання державного кордону», яким унесено зміни в тому числі до Земельного кодексу України та Закону України «Про державний кордон України» в частині визначення розміру земельних ділянок вздовж лінії державного кордону, які повинні виділятися Державній прикордонній службі України під інженерно-технічне облаштування державного кордону, а також звільнено Державну прикордонну службу України від сплати лісогосподарських і сільськогосподарських втрат під час використання земель для потреб військових частин Державної прикордонної служби України.

Також пунктом 2 прикінцевих положень зазначеного Закону Кабінету Міністрів України визначено в тримісячний строк з дня набрання чинності законом затвердити державну цільову програму облаштування державного кордону щодо будівництва інженерно-технічних і фортифікаційних споруд, огорож, прикордонних знаків, прикордонних просік, комунікацій Державної прикордонної служби України (далі – Програма).

Основними проблемами, які не дають змоги повною мірою реагувати на потенційні

загрози національній безпеці на державному кордоні та на розв'язання яких спрямована Програма, є:

- підвищення рівня потенційних загроз прикордонній безпеці, зокрема транскордонної злочинності, що пов'язана з нелегальною міграцією, торгівлею людьми, контрабандою зброї, боєприпасів, вибухових речовин і наркотиків;

- активізація незаконного переміщення через державний кордон підакцизних товарів і цінностей;

- недостатній рівень інженерно-технічного облаштування та матеріально-технічного забезпечення охорони державного кордону;

- відсутність єдиного стратегічного й нормативно закріпленого підходу до інженерно-технічного облаштування державного кордону;

- незавершений процес демаркації українсько-білоруської ділянки державного кордону;

- відсутність ефективного механізму надання земельних ділянок уздовж лінії державного кордону в постійне користування військовим частинам Державної прикордонної служби України для інженерно-технічного облаштування державного кордону місцевими органами влади, іншими центральними органами виконавчої влади, фізичними особами, у власності яких вони перебувають;

- загроза втрати українських територій через ерозію берегової лінії на транскордонних ділянках річок унаслідок повеней і паводків, мандрування русел річок і руйнування берегів.

Аналіз причин виникнення проблеми та обґрунтування необхідності її розв'язання.

Актуальність розроблення Програми зумовлена необхідністю здійснення низки взаємопов'язаних заходів, спрямованих на облаштування державного кордону, підвищення спроможності уповноважених органів державної влади протидіяти наявним і потенційним загрозам, недопущення втрат територій України внаслідок шкідливої дії вод транскордонних річок.

Міжнародний тероризм, активізація нелегального обігу зброї та засобів терору через державний кордон, наркобізнес, нелегальна міграція зумовлюють необхідність удосконалення системи захисту державного кордону.

Відмічається щорічна тенденція до зростання:

– кількості затримань нелегальних мігрантів – у 2019 році (19203 особи) (2018 рік – 3268 осіб) у 5,7 раза;

– затримань підакцизних товарів поза пунктами пропуску – у 2019 році порівняно з 2018 роком на 39%;

– затримань наркотичних засобів – у 2019 році порівняно з 2018 роком збільшився у 9,4 раза (2018 рік – 344 кг, 2019 рік – 3392 кг).

Разом із тим рівень фінансування заходів облаштування державного кордону є недостатнім (фінансується в середньому на 0,34% від загального обсягу видатків, передбачених для Державної прикордонної служби України за кодом програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету 1002030 «Забезпечення виконання завдань та функцій Державної прикордонної служби України»).

Також реалізація заходів зі стабілізації берегової лінії та русел, захисту від розмиву й переформатування берегів транскордонних річок потребує значних фінансових ресурсів і не може бути здійснена лише за кошти державного бюджету, які передбачені на заходи Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року, фінансування якої у 2019 році становило 17% від потреби.

#### Мета Програми

Метою Програми є запровадження єдиного державного підходу до інженерно-технічного облаштування державного кордону шляхом імплементації Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення інженерно-технічного облаштування та утримання державного кордону».

Зазначена мета передбачає виконання таких завдань:

а) удосконалення інженерно-технічного облаштування державного кордону;

б) завершення договірно-правового оформлення українсько-білоруського державного кордону;

в) стабілізація берегової лінії та русел, захист від розмиву й переформатування берегів транскордонних річок.

Визначення оптимального варіанту розв'язання проблеми на основі порівняльного аналізу можливих варіантів

Для розв'язання проблеми існує два варіанти.

Перший – продовження здійснення заходів удосконалення інженерно-технічного облаштування державного кордону силами та засобами органів і підрозділів Державної прикордонної служби України відповідно до щорічних відомчих планів інженерного облаштування державного кордону й у межах видатків, передбачених для Державної прикордонної служби України на відповідний рік, а також у межах видатків для Державного агентства водних ресурсів України для забезпечення заходів з оздоровлення басейну річки Дніпро.

Недоліками зазначеного варіанта є:

– завдання й заходи з облаштування державного кордону виконуються виключно органами та підрозділами Державної прикордонної служби України без залучення (участі) місцевих органів влади, що є недостатнім для ефективної протидії всім сучасним викликам і загрозам на державному кордоні;

– відведення земель для інженерно-технічного облаштування державного кордону триватиме невизначений термін;

– рівень фінансування заходів облаштування державного кордону є недостатнім (фінансується в середньому на 0,34% від загального обсягу видатків, передбачених для Державної прикордонної служби України за кодом програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету

1002030 «Забезпечення виконання завдань та функцій Державної прикордонної служби України»);

– реалізація заходів зі стабілізації берегової лінії та русел, захисту від розмиву та переформатування берегів транскордонних річок здійснюється лише за кошти державного бюджету, які передбачені на заходи Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року, фінансування якої у 2019 році становило в середньому 17% від потреби.

Перевагами зазначеного варіанта є економія державного бюджету.

Другий – схвалення цієї Концепції й, відповідно, затвердження Програми, здійснення заходів щодо будівництва інженерно-технічних і фортифікаційних споруд, огорож, прикордонних знаків, прикордонних просік, комунікацій Державної прикордонної служби України, передбачивши в державному бюджеті необхідні видатки для реалізації Програми.

Перевагами такого варіанта є:

– ефективна імплементація Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення інженерно-технічного облаштування та утримання державного кордону»;

– удосконалення облаштування інженерної інфраструктури вздовж державного кордону України;

– укріплення берегів транскордонних річок, що захистить їх від розмиву й переформатування та, як наслідок, від утрат територій Україною.

Оптимальним є другий варіант за умови фінансування за рахунок коштів, що передбачаються в державному бюджеті на відповідний рік для міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а також інших джерел, не заборонених законодавством.

Шляхи та способи розв'язання проблеми, строк виконання Програми

Програму передбачається виконати протягом 2021–2030 років шляхом:

– завершення демаркації державного кордону з Республікою Білорусь;

– проведення робіт із землеустрою (інвентаризація та розроблення проєктів відведення земельних ділянок тощо) у межах прилеглих до державного кордону територій;

– надання в постійне користування військовим частинам Держприкордонслужби земель, необхідних для облаштування прикордонної смуги, й утримання додаткових інженерно-технічних споруд та огорож, прикордонних знаків, прикордонних просік, комунікацій та інших об'єктів;

– удосконалення (наращення) інженерно-технічного облаштування державного кордону з Республікою Польща, Словацькою Республікою, Угорщиною, Румунією, Республікою Білорусь і Республікою Молдова;

– облаштування державного кордону шляхом установлення додаткових інженерно-технічних споруд та огорож, прикордонних знаків, створення прикордонних просік, комунікацій та інших об'єктів;

– облаштування захисту від розмиву й переформатування берегів на прикордонних водах у басейнах транскордонних річок Тиса в Закарпатській області, Західний Буг у Волинській і Львівській областях, Сян у Львівській області, Прут і Сірет у Чернівецькій області, Дніпро в Чернігівській області, Дунай в Одеській області.

Очікувані результати виконання Програми, визначення її ефективності

Виконання Програми дасть змогу:

а) завершити договірно-правове оформлення державного кордону;

б) удосконалити інженерно-технічне облаштування державного кордону;

в) завершити демаркаційні заходи з Республікою Білорусь;

г) стабілізувати берегову лінію та русла, захистити від розмиву й переформатування береги транскордонних річок.

Оцінювання фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів, необхідних для виконання програми

Фінансове забезпечення Програми здійснюється за рахунок коштів, що передбачаються для міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, відповідальних за її виконання, у державному бюджеті на відповідний рік, та інших джерел, не заборонених законодавством.

При цьому орієнтовний обсяг фінансування

Програми за рахунок коштів державного бюджету становить близько 31647,23 млн грн.

Обсяги фінансування Програми уточнюються під час складання проєкту Державного бюджету України на відповідний рік у межах загальної суми витрат, передбачених для виконання Програми».

### Анотація

Метою статті є спроба охарактеризувати теоретико-прикладні аспекти запровадження єдиного державного підходу до інженерно-технічного облаштування державного кордону шляхом імплементації Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення інженерно-технічного облаштування та утримання державного кордону». Актуальність обраної теми підтверджується відсутністю натеper програмних документів, що визначили б систему заходів з інженерно-технічного облаштування державного кордону та дали б органам Держприкордонслужби можливість будівництва й утримання інженерно-технічних споруд, огорож, прикордонних знаків, прикордонних просік, комунікацій та інших об'єктів прикордонної інфраструктури. Так, у статті розглядається необхідність належного інженерно-технічного облаштування державного кордону України на виконання вимог Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення інженерно-технічного облаштування та утримання державного кордону». Наголошено, що фінансове забезпечення концепції Державної цільової правоохоронної програми облаштування державного кордону щодо будівництва інженерно-технічних і фортифікаційних споруд, огорож, прикордонних знаків, прикордонних просік, комунікацій Державної прикордонної служби України має здійснюватися за рахунок коштів, що передбачаються для міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, відповідальних за її виконання, у державному бюджеті на відповідний рік, та інших джерел, не заборонених законодавством. Зроблено висновок, що набрання чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення інженерно-технічного облаштування та утримання державного кордону» створило передумови для подальшого ефективного забезпечення органами Держприкордонслужби дотримання режиму державного кордону, прикордонного режиму, виконання завдань з охорони та захисту державного кордону. Запропоновано проєкт Концепції Державної цільової правоохоронної програми облаштування державного кордону щодо будівництва інженерно-технічних і фортифікаційних споруд, огорож, прикордонних знаків, прикордонних просік, комунікацій Державної прикордонної служби України на період до 2030 року.

**Ключові слова:** управління державним кордоном, державний кордон, інженерно-технічне облаштування, концепція, Державна прикордонна служба України.

### **Nikiforenko V.S. Engineering and technical arrangement of the state border as an integral part of the integrated management of state borders**

#### **Summary**

The aim of the article is to try to characterize the theoretical and applied aspects of the introduction of a unified state approach to engineering and technical arrangement of the state border by implementing the Law of Ukraine «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Engineering and Technical Arrangement and Maintenance of the State Border». The relevance of the chosen topic is confirmed by the lack of program documents that would determine the system of measures for

engineering and technical arrangement of the state border and would give the State Border Guard Service the opportunity to build and maintain engineering structures, fences, border signs, border clearings, communications and other facilities. border infrastructure projects. Thus, the article considers the need for proper engineering and technical arrangement of the state border of Ukraine to comply with the Law of Ukraine «On Amendments to Certain Legislative Acts on Ensuring Engineering and Technical Arrangement and Maintenance of the State Border». It is emphasized that the financial support of the concept of the State target law enforcement program of the state border for the construction of engineering and fortifications, fences, border signs, border clearings, communications of the State Border Guard Service of Ukraine should be provided by funds for ministries and other central bodies. authorities responsible for its implementation in the state budget for the year and other sources not prohibited by law. It is concluded that the entry into force of the Law of Ukraine «On Amendments to Certain Legislative Acts to Ensure Engineering and Technical Arrangement and Maintenance of the State Border» created preconditions for further effective provision by the State Border Guard Service of compliance with the state border regime, border regime. The draft Concept of the State Targeted Law Enforcement Program for the arrangement of the state border for the construction of engineering and fortifications, fences, border signs, border clearings, communications of the State Border Guard Service of Ukraine for the period up to 2030 is proposed.

**Key words:** public administration, border security, integrated border management, engineering and technical equipment, State Border Guard Service of Ukraine.

**Список використаних джерел:**

1. Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року, затверджена Законом України від 24 травня 2012 року № 4836-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4836-17>.
2. Кукін І.В. Окремі підходи щодо нормативно-правового врегулювання порядку перетину державного кордону мешканцями прикордоння. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 8. С. 160–162.
3. Кукін І.В. Удосконалення процесів управління у сфері прикордонної безпеки України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 17. С. 81–84.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення інженерно-технічного облаштування та утримання державного кордону : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 51. С. 379.
5. Хруст Д.В., Золотов В.П. Оцінка надійності охорони державного кордону на ділянці відповідальності відділу Державної прикордонної служби України. *Актуальні питання прикордонної безпеки. Сучасний стан та перспективи розвитку* : збірник наукових праць. Хмельницький, 2011. № 2. С. 82–86.
6. Шишолін П.А. Побудова системи охорони українсько-російського державного кордону та адміністративного кордону з АР Крим. *Наука і оборона*. 2014. № 4. С. 26–29.