

УДК 340.5

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2021.13.01>

**Басараб О.Т.**

*к.ю.н.,*

*старший викладач кафедри теорії права  
та кримінально-процесуальної діяльності*

*Національна академія*

*Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького*

**Матвєєв О.В.**

*начальник відділу активних заходів*

*Головний оперативно-розшуковий відділ*

*Одеського прикордонного загону*

### **КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНУ ПРИКОРДОННУ СЛУЖБУ УКРАЇНИ» ТА ЗАКОНУ ПОЛЬЩІ «О СТРАЖИ ГРАНИЧНЕЙ»**

**Постановка проблеми.** З моменту проголошення незалежності України у 1991 році наша держава взяла вектор на розбудову нової країни європейського зразку. З огляду на те, що будь-які якісні перетворення повинні мати під собою відповідне нормативно-правове підґрунтя, Законом України від 18 березня 2004 р. було затверджено «Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» (далі – ЄС), відповідно до якої було розпочато процес перетворення українського законодавства до європейського. Значний крок у цьому напрямі також було зроблено після підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Очевидно, що законодавство у сфері діяльності Державної прикордонної служби України (далі – ДПС України) також стало об'єктом таких змін. Крім того, відповідно до європейських стандартів, в Україні схвалено Стратегію інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року. Серед стратегічних цілей і завдань із реалізації державної політики у сфері інтегрованого управління кордонами документом визначено: оптимізацію контрольних процедур на кордоні із забезпеченням належного рівня безпеки; опе-

ративне реагування на правопорушення на державному кордоні; контроль за морською ситуацією; удосконалення нормативно-правової бази у сфері аналізу та оцінки ризиків; нормативне врегулювання питань інформаційного обміну в питаннях здійснення координації діяльності суб'єктів інтегрованого управління кордонами; запровадження ефективного механізму міжнародної співпраці для розвитку інтегрованого управління кордонами в Україні; забезпечення ефективної протидії транскордонній злочинності правоохоронними органами; удосконалення механізму виявлення незаконних мігрантів і повернення їх до держав походження; запровадження системи оцінки, яка визначає реальний стан виконання завдань інтегрованого управління кордонами, тощо [1].

Водночас сьогодні науковий інтерес викликають результати адаптації норм європейського законодавства у вітчизняне. З огляду на зазначене порівняння Закону України «Про Державну прикордонну службу України» як базового законодавчого акта, що визначає правові підстави діяльності вітчизняної прикордонної структури з аналогічним нормативно-правовим актом країни Європейського

Союзу – Польщі, Законом «О Стражи Гранічней», є актуальним і таким, що потребує уваги.

**Огляд останніх досліджень і публікацій** свідчить, що проблема юридичної компаративістики останнім часом постійно привертає до себе увагу науковців. Зокрема, через призму власного предмета дослідження цього питання торкалися такі вчені, як: Х. Бехруз, О. Богер, Ю. Завгородня, А. Кучук, В. Патлачук, О. Петришин, А. Саїдов, Ю. Тихомиров, Р. Харитонов, А. Шкодяк, Х. Юркевич та інші.

Однак законодавство у сфері діяльності Державної прикордонної служби України все ще залишається поза увагою компаративістів.

**Формулювання завдання дослідження.** Мета статті – здійснити порівняльний аналіз Закону України «Про Державну прикордонну службу України» та Закону Польщі «О Стражи Гранічней».

**Виклад основного матеріалу.** Сьогодні дослідження компаративістського характеру є досить поширеними в різних галузях науки. Це пов'язано насамперед із тим, що в умовах світової глобалізації та інтеграції розуміння загальносвітових тенденцій розвитку та функціонування будь-якої сфери суспільного життя сприяє прогресивному розвитку держави та допомагає впровадженню міжнародного досвіду в найкращий спосіб.

У юридичній науці правова компаративістика, або порівняльне правознавство, є одним із найбільш важливих наукових засобів для вивчення правових явищ. І ми повністю погоджуємося з позицією А. Харитонова щодо того, що юридична компаративістика є незмінним інструментом удосконалення законодавства сучасних держав, а також розуміння місця національної правової системи на правовій мапі світу [2, с. 1]. Крім того, цінність компаративних досліджень убачається ще й у тому, що саме вони сприяють зближенню (конвергенції) правових систем.

За своєю суттю юридична компаративістика є загальнотеоретичною правничою наукою, що являє собою систему накопичених знань про право та інші правові явища, отримані у про-

цесі порівняльних досліджень [3, с. 6]. Методологія компаративного дослідження передбачає систему принципів, підходів і методів, правильний вибір і застосування яких дають змогу якнайкраще осягнути складну і багатогранну природу правових явищ. Водночас принцип об'єктивності дає змогу розглядати правові явища, що порівнюються у всій їхній багатогранності, складності та суперечливості, незалежно від їх суб'єктивного сприйняття та оцінки. Відповідно до принципів всебічності та повноти досліджуються різні аспекти правових явищ, їхні взаємозв'язки і взаємодія як між собою, так і з іншими, близькими до них соціальними явищами.

З-поміж усього різноманіття дослідницького інструментарію значну увагу привертає порівняльно-правовий метод, який з огляду на предмет нашого дослідження є найбільш доцільним для використання в нашій роботі.

У загальному розумінні порівняльно-правовий метод – це метод вивчення правових систем різних держав шляхом зіставлення однойменних правових норм, інститутів, принципів тощо та практики їх застосування [4, с. 666]. У нашому випадку ми будемо порівнювати норми двох законів про прикордонні структури України та Польщі з метою визначення та аналізу спільних та відмінних рис у правовому регулюванні схожих за своєю сутністю суспільних відносин у сфері діяльності прикордонних структур вищезазначених країн. Водночас потрібно зазначити що важливим аспектом компаративного дослідження є обов'язкове врахування національних традицій нормотворчості порівнюваних країн.

Спершу варто зауважити, що за загальним контентом і Закон «Про Державну прикордонну службу України», і Закон «О Стражи Гранічней» Польщі схожі.

Незважаючи на те, що український закон було ухвалено у квітні 2003 року, зміни, що було внесено до нього протягом останніх років, стосувалися саме імплементації принципів європейського права, з огляду на концепт інтегрованого управління кордонами.

Водночас польський закон дещо більший за обсягом і містить 15 розділів [5], тоді як в українському – 9 розділів [6]. Зокрема, серед розділів, що містять загальні положення, визначають загальну структуру, повноваження, права та обов'язки, фінансове забезпечення персоналу прикордонної охорони Польщі, а також прикінцеві положення. Закон «О Страже Гранічней» визначає порядок застосування зброї та інших силових заходів на кордоні, регламентує порядок проходження служби в польській прикордонній охороні, встановлює дисциплінарну та кримінальну відповідальність персоналу, а також містить розділ, що врегульовує правила транскордонної співпраці держав-членів ЄС [5]. В українському ж законодавстві вищезазначені питання розкрито в законах України «Про військовий обов'язок та військову службу» від 25 березня 1992 р. [7], «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їхніх сімей» від 20 грудня 1991 р. [8], «Про дисциплінарний статут Збройних Сил України» від 24 березня 1999 р. [9], у Кримінальному кодексі України від 5 квітня 2001 р. [10], в указі Президента України, що затвердив «Положення про проходження громадянами України військової служби в Державній прикордонній службі України» від 29 грудня 2009 р. № 1115/2009 [11], наказі Адміністрації Державної прикордонної служби України від 21 жовтня 2003 р. № 200 «Про затвердження інструкції про застосування зброї, бойової техніки, озброєння кораблів (катерів), літаків і вертольотів Державної прикордонної служби України, спеціальних засобів та заходів фізичного впливу під час охорони державного кордону та виключної (морської) зони України» [12] тощо.

Очевидно, що наявність такої множинності нормативних актів не суперечить ані принципам європейського, ані принципам національного законодавства. Однак розпорошеність норм, що регулюють діяльність ДПС України, не тільки у спеціальних актах, але й у загальних актах може спричинити

деякі труднощі під час правозастосування. Тому, на нашу думку, акумуляція норм, що регулюють діяльність прикордонного відомства, в одному документі, як це зроблено в польському законі, є кращим варіантом нормотворчої діяльності.

Істотною умовою для ефективного функціонування будь-якої структури є чітка регламентація покладених на неї завдань, тому завдання прикордонних відомств України та Польщі зазначено на самому початку законодавчих актів, встановлюючи цим самим основний вектор їхньої діяльності. Аналіз законів «Про ДПС України» та «О Стражи Гранічней» дає нам змогу стверджувати, що до основних завдань прикордонних структур обох країн входять: охорона державного кордону, здійснення в установленому порядку прикордонного контролю, протидія незаконній міграції, виявлення та боротьба зі злочинами та адміністративними правопорушеннями на кордоні, припинення випадків незаконного переміщення товарів через державний кордон, а також здійснення взаємодії з іншими органами з метою забезпечення охорони кордону.

Водночас в українському законі зазначаються дві специфічні функції ДПС України, які не пов'язані з безпосередньою охороною державного кордону та не є властивими для польських прикордонників: участь у здійсненні державної охорони місць постійного й тимчасового перебування Президента України та інших посадових осіб, відповідно до законодавства про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб, а також охорона закордонних дипломатичних установ України [6]. Вочевидь, що існування вищезазначених функцій в українському законі зумовлене правонаступництвом історичного радянського минулого. Однак з огляду на те, що така діяльність не суперечить ні Стратегії інтегрованого управління кордонами, ні іншим нормативно-правовим актам міжнародного законодавства, вона продовжує реалізовуватись українськими прикордонниками.

Водночас науковий інтерес викликає спосіб викладення правових норм в українському та польському законах. Так, порівнюючи обидва закони, автори дійшли висновку, що, на відміну від Закону України «Про ДПС України», положення якого мають здебільшого узагальнений характер, у Законі Польщі «О Стражи Гранічней» правові норми викладено більш повно. А у випадках об'єктивної неможливості повного (прямого) викладення містять посилання на конкретний нормативно-правовий акт.

Зокрема, у частині, що стосується завдань польських прикордонників, у пункті 2а статті 1 Закону «О Стражи Гранічней» зазначається, що запобігання і протидія нелегальній міграції є завданням прикордонного відомства, яке реалізується в межах повноважень, визначених у Законі про іноземців від 12 грудня 2013 р. (відсилка до відповідного закону) [5].

Також у пункті 4 статті 1 вищезазначеного Закону визначено, які протиправні діяння та порушення яких нормативно-правових актів породжують обов'язок для польських прикордонників притягнути до юридичної відповідальності винну особу, зокрема: дії, пов'язані з незаконним перетинанням державного кордону, порушенням іноземцями порядку працевлаштування, здійснення господарської діяльності, а також скоєння злочинів, визначених у статтях 270–276 Кримінального кодексу, що стосуються дійсності документів на право перетинання кордону та порядку перебування на території Польщі; скоєння злочинів, передбачених пунктом 1 статті 134 Фіскального кримінального кодексу; злочини та правопорушення, пов'язані з незаконним переміщенням товарів через кордон або виробів, що підлягають обов'язковому акцизу, а також незаконне переміщення зброї, боєприпасів, вибухових речовин, культурних цінностей; протиправні діяння, спрямовані на порушення Закону про іноземців від 12 грудня 2013 р. та Закону про надання захисту іноземцям на території республіки Польща від 13 червня 2003 р.; злочини та правопору-

шення у сфері безпеки громадського порядку та безпеки повітряного транспорту; злочини, передбачені статтями 190, 222, 223, 226, 228, 229, 231 Кримінального кодексу, вчинені персоналом Стражи Гранічней під час виконання ними службових завдань; злочини, передбачені статтею 229 Кримінального кодексу, скоєні не працівниками Страж Гранічна під час виконання завдань службовцями або працівниками прикордонного відомства; злочини і правопорушення, передбачені статтями 189а, 264а Кримінального кодексу та законами від 15 червня 2012 р. та 20 квітня 2004 р. тощо [5].

У частині, що стосується протидії злочинам та правопорушенням на державному кордоні України, на відміну від польського закону, у Законі «Про ДПС України» містяться положення, що визнають правову основу діяльності прикордонників у загальному, практично не конкретизуючи нормативно-правові акти: «Конституція України, закон України «Про державний кордон України», цей закон, інші закони України, видані на їх виконання акти Президента України, Кабінету Міністрів України, а також міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України» [6]. Відповідальність за порушення у сфері діяльності ДПС України, задекларована у восьмому розділі, також не конкретизована, у контексті зазначеного законодавець використовує фразу «несуть відповідальність згідно із законом» [6].

Обов'язки для українських прикордонників щодо протидії кримінальним та адміністративним правопорушенням визначено в четвертому розділі Закону «Про ДПС України», однак, на відміну від польського закону, у вітчизняному законі не наведено вичерпного переліку протиправних діянь, за вчинення яких особи притягуються до юридичної відповідальності, також немає посилань на нормативно-правові акти, відповідно до яких прикордонники уповноважені притягувати правопорушників до відповідальності. Нормотворець і в цьому випадку застосовує фразу «згідно із законом» [6].

**Висновки.** Отже, компаративний аналіз Закону України «Про ДПС України» та Закону Польщі «О Страже Гранічней» дає змогу дійти висновку про схожий контент обох законів щодо врегулювання суспільних відносин у сфері діяльності вищезазначених прикордонних структур. Положення українського закону повною мірою відповідають нормам міжнародного законодавства та європейській концепції інтегрованого управління кордонами. Поряд з тим можна констатувати той факт, що польський закон

характеризується повнішим і детальнішим викладенням правових норм у сфері діяльності польського прикордонного відомства, що, на нашу думку, може бути запозичено вітчизняними нормотворцями.

Сформульовані вище висновки не вичерпують проблематики компаративного дослідження законодавства у сфері діяльності ДПС України та іноземних прикордонних структур, а відображають тільки деякий фрагмент означеної тематики, яку надалі будуть продовжувати розробляти автори.

### Анотація

Статтю присвячено компаративному аналізу Закону України «Про Державну прикордонну службу України» та Закону Польщі «О Стражи Гранічней».

Зазначається, що в умовах інтеграції України до європейського співтовариства в нашій державі розпочато процес перетворення українського законодавства до європейського. Імплементация норм міжнародного права зачепила й законодавство у сфері діяльності Державної прикордонної служби України. Також відповідно до європейських стандартів в Україні схвалено Стратегію інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року.

Водночас сьогодні науковий інтерес викликають результати адаптації норм європейського законодавства у вітчизняне. Зазначене зумовлює необхідність порівняння Закону України «Про Державну прикордонну службу України» як базового законодавчого акта у сфері діяльності вітчизняної прикордонної структури з аналогічним нормативно-правовим актом країни Європейського Союзу – Польщі, Законом «О Стражи Гранічней», що й визначає актуальність дослідження.

Сьогодні в умовах світової глобалізації та інтеграції дослідження компаративістського характеру є досить поширеними в різних галузях науки. У юридичній науці компаративістика, або порівняльне правознавство, дедалі частіше застосовується для вивчення правових явищ.

У статті було здійснено порівняльний аналіз норм двох законів про прикордонні структури України та Польщі з метою визначення спільних і відмінних рис у правовому регулюванні схожих за своєю сутністю суспільних відносин у сфері діяльності прикордонних відомств вищезазначених країн.

За результатами дослідження визначено, що за загальним контентом і Закон «Про Державну прикордонну службу України», і Закон «О Стражи Гранічней» Польщі схожі. Також положення українського закону в повному обсязі відповідають нормам міжнародного законодавства та європейській концепції інтегрованого управління кордонами. Поряд із тим можна констатувати той факт, що польський закон характеризується повнішим і детальнішим викладенням правових норм у сфері діяльності польського прикордонного відомства, що, на нашу думку, може бути запозичено вітчизняними нормотворцями.

**Ключові слова:** компаративістика, порівняльне правознавство, прикордонні структури, Державна прикордонна служба України, Страж Гранічн, інтегроване управління кордонами.



**Basarab O.T., Matvieiev O.V. Comparative analysis of the Law of Ukraine “On the State Border Guard Service of Ukraine” and the Law of Poland “On Border Guards”**

**Summary**

The article is devoted to comparative analysis of the law of Ukraine “On the State Border Guard Service of Ukraine” and the law of Poland “On Border Guards”.

It is noted that in the context of Ukraine’s integration into the European community, our country has begun the process of transforming Ukrainian legislation into European. The implementation of the norms of international law also touched the legislation in the sphere of activity of the State Border Guard Service of Ukraine. Also, in accordance with European standards, Ukraine has approved a Strategy for Integrated Border Management until 2025.

Along with this, to date, the results of the adaptation of European legislation to national law are of scientific interest. This necessitates the comparison of the Law of Ukraine “On the State Border Guard Service of Ukraine” as a basic legislative act of our border structure with a similar legal act of the European Union – Poland, the law “On Border Guards”, which determines the relevance of this study.

Today, in the context of globalization and integration, comparative studies are quite common in various fields of science. Comparative jurisprudence is also increasingly used to study legal phenomena.

In the presented article the comparative analysis of norms of two laws on frontier structures of Ukraine and Poland for the purpose of definition of common and distinctive features in legal regulation of essentially similar public relations in sphere of activity of frontier departments of the above-stated countries was carried out.

According to the results of the research, it is determined that the law “On the State Border Guard Service of Ukraine” and the law “On Border Guards” of Poland are similar in terms of general content. Also, the Ukrainian law was adopted with international law and the European concept of integrated border management. At the same time, it can be stated that the Polish law is characterized by a fuller and more detailed statement of legal norms in the field of activity of the Polish border agency, which in our opinion can be borrowed by Ukrainian lawmakers.

**Key words:** comparative analysis, comparative jurisprudence, border structures, the State Border Guard Service of Ukraine, Border Guards of Poland, integrated border management.

**Список використаних джерел:**

1. Про схвалення стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 липня 2019 р. № 687-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-%D1%80#Text> (дата звернення: 15.02.2021).
2. Харитонов Р.Ф. Галузева юридична компаративістика: загальнотеоретичне дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2016.
3. Кучук А.М., Завгородня Ю.С. Юридична компаративістика : навч. посіб. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2018. 112 с.
4. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998–2004. Т. 4: Н-П. 720 с.
5. О Стражи Гранічней : Закон Республіки Польща від 12 листопада 1990 р. URL: [http://prawo.lego.pl/prawo/ustawa-z-dnia-12-pazdziernika-1990-r-o-strazy-granicznej/rozdzial-3\\_zakres-uprawnien-strazy-granicznej/?on=07.10.2016](http://prawo.lego.pl/prawo/ustawa-z-dnia-12-pazdziernika-1990-r-o-strazy-granicznej/rozdzial-3_zakres-uprawnien-strazy-granicznej/?on=07.10.2016) (дата звернення: 15.02.2021).
6. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 3 квітня 2003 р. № 661-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/661-15/page> (дата звернення: 16.02.2021).
7. Про військовий обов’язок та військову службу : Закон України від 25 березня 1992 № 2232-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text> (дата звернення: 16.02.2021).

8. Про соціальний та правовий захист військовослужбовців та членів їхніх сімей : Закон України від 20 грудня 1991 р. № 2011-XII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2011-12> (дата звернення: 16.02.2021).
9. Про Дисциплінарний Статут Збройних Сил України : Закон України від 24 березня 1999 р. № 551-XIV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/551-14> (дата звернення: 16.02.2021).
10. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> (дата звернення: 16.02.2021).
11. Про Положення про проходження громадянами України військової служби в Державній прикордонній службі України : Указ Президента України від 29 грудня 2009 № 1115/2009. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1115/2009> (дата звернення: 16.02.2021).
12. Про затвердження Інструкції про застосування зброї, бойової техніки, озброєння кораблів (катерів), літаків і вертольотів Державної прикордонної служби України, спеціальних засобів та заходів фізичного впливу під час охорони державного кордону та виключної (морської) економічної зони України : Наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 21 жовтня 2003 р. № 200. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0963-03> (дата звернення: 16.02.2021).