

УДК 340.12:351.746.1(477)
DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2022.18.20>

Манько Д.Г.

*доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри державно-правових дисциплін
Міжнародного гуманітарного університету*

МІЖГАЛУЗЕВІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИКОРДОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Актуальність. Враховуючи російське вторгнення в Україну у 2022 році, одним з найважливіших напрямів загальнотеоретичних розробок у площині юридичних наук, стало питання щодо змісту та правової природи прикордонної (кордонної) діяльності в нашій державі. Переосмислення вихідних засад правового регулювання прикордонної діяльності, потребує суттєвого аналізу генези її правового регулювання, розкриття ціннісних, інтегративних та інституційних характеристик. Прикордонна діяльність є складно-організованим, суспільно-політичним та правовим явищем, яке значною мірою відображає природу і стан нинішнього етапу української державності. У зв'язку із цим, особливу увагу, у зазначеному напрямку, слід приділяти специфіці її правового регулювання, міжгалузевим та комплексним компонентам її структури.

Мета статті. Провести загальнотеоретичний аналіз міжгалузевих аспектів правового регулювання прикордонної діяльності.

Окремі, загальнотеоретичні аспекти правового регулювання прикордонної діяльності, досліджувалися: П. Богуцьким, С. Гусаревим, А. Крижановським, Н. Оніщенко, О. Тихоміровим та ін.

Галузевими особливостями розуміння прикордонної діяльності, займалися такі науковці як: О. Ананьїн, О. Басараб, Ю. Курилюк, Р. Ляшук, А. Мота, А. Притула, І. Чекмарьова та ін.

Текст статті. Визнання держави в якості «сучасної», саме за ціннісними, а не темпоральними ознаками, які підкреслюють мож-

ливість реалізації та захисту прав і свобод її громадян, можливо лише тоді, коли належним чином забезпечена недоторканість її державного кордону, створені умови для організації його перетину та налагоджена система взаємодії із прикордонними державами.

Магістральний напрям правового регулювання правової регламентації прикордонної діяльності в Україні визначає Регламент Європейського парламенту і Ради (ЄС) 2016/399 від 9 березня 2016 р. про Кодекс Союзу про режим перетину людьми кордонів (Шенгенський кодекс про кордони) [17].

Базовими вітчизняними нормативно-правовими актами, якими регламентовано прикордонну діяльність в Україні є: Воєнна доктрина України [4], Концепція інтегрованого управління кордонами [14], Стратегія розвитку Державної прикордонної служби України до 2020 року [16], Стратегія інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року [15], Закони України «Про Державний кордон», Закон України «Про Державну прикордонну службу України» та ін [8].

На Державну прикордонну службу України покладаються завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її прилеглий зоні та виключній (морській) економічній зоні.

Згідно із положеннями Закону України «Про Державну прикордонну службу України», основними функціями Державної прикордонної служби України є:

охорона 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;

здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України та до тимчасово окупованої території і з неї осіб, транспортних засобів, вантажів, а також виявлення і припинення випадків незаконного їх переміщення;

охорона суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні та контроль за реалізацією прав і виконанням зобов'язань у цій зоні інших держав, українських та іноземних юридичних і фізичних осіб, міжнародних організацій;

ведення розвідувальної, інформаційно-аналітичної та оперативно-розшукової діяльності в інтересах забезпечення захисту державного кордону України;

участь у боротьбі з організованою злочинністю та протидія незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів;

участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом, а також припинення діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), організованих груп та злочинних організацій, що порушили порядок перетинання державного кордону України;

участь у здійсненні державної охорони місць постійного і тимчасового перебування Президента України та посадових осіб;

охорона закордонних дипломатичних установ України;

координація діяльності військових формувань та відповідних правоохоронних органів, пов'язаної із захистом державного кордону України та пропуску до тимчасово окупованої території і з неї, а також діяльності державних органів, що здійснюють різні види контролю при перетинанні державного кордону України та пропуску до тимчасово окупованої території і з неї або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через

державний кордон України та в контрольних пунктах в'їзду – виїзду [9].

Слід зазначити, що велику частку нормативної бази регламентації прикордонної діяльності складають підзаконні нормативно-правові акти, зокрема: укази Президента України [13]; постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України; міжвідомчі та відомчі нормативно-правові акти; міжнародні договори України з іншими державами [3, с. 35].

Поряд із цим, цілком слушно, О. Б. Ганьба, зазначає, що предмет правового регулювання відносин у сфері прикордонної безпеки представляють здебільшого публічні адміністративні відносини державно-владного характеру, які уособлюють найголовніші особистісні, суспільні та державні інтереси, що у сукупності являють собою національні інтереси України [5, с. 64].

Слід враховувати, що специфіка прикордонної діяльності, особливо на її локальному рівні, вимагає використання як форм і методів гласної, так і негласної діяльності. Це пов'язане і з тим, що на суб'єктів прикордонної діяльності покладається здійснення заходів оперативно-розшукової діяльності, яка регулюється спеціальним законом [12].

На думку Р. М. Ляшука, «широке застосування гласних і негласних форм і методів охорони кордону відділом прикордонної служби досягається всебічним залученням до охорони державного кордону населення прикордонних регіонів з одночасним використанням осіб, з якими встановлено конфіденційне співробітництво для виконання завдань оперативно-розшукової діяльності, в інтересах охорони державного кордону [11, с. 239].

Зазначений обсяг нормативної бази, підкреслює високий рівень затребуваності наявності регламентованих алгоритмів перетину кордону. При чому, така система потребує не тільки внутрішньої регламентації, але й сприйняття та, відповідного відображення у законодавстві, зовнішніх запозичень.

Як зазначає П. П. Богуцький, система укра-

їнського права у сучасному вигляді є не лише відкритою, але й такою, що зазнає активного розвитку. Відкритість системи вітчизняного права передбачає, у першу чергу, сприйняття усього сучасного та прогресивного з інших правових систем, адаптування прийнятих системою правовстановлень з урахуванням національних особливостей та соціальної необхідності у здійсненні ефективного механізму дії права. Вхідження до розмаїтості правового інструментарію європейського середовища, зумовлює формування новітніх інституцій у нашій правовій системі. Інституційованість та функціональна характеристика вітчизняного права, визначаючи будову його системи, стають основою для утворення компонентів цієї системи. [1, с. 1-5].

У цьому аспекті, слід звернути увагу на дослідження О. Б. Ганьби, який, посилаючись на ст.1 Закону України «Про національну безпеку України», зазначає, що «предмет правового регулювання відносин у сфері прикордонної безпеки представляють здебільшого публічні адміністративні відносини державно-владного характеру, які уособлюють найголовніші особистісні, суспільні та державні інтереси, що у сукупності являють собою національні інтереси України» [5, с. 64].

Вказаний спектр правового регулювання відносин у сфері прикордонної безпеки орієнтує нас на те, що у рамках прикордонної діяльності присутня як адміністративно-правова складова так і компоненти: військового права, оперативно-розшукової діяльності та ін. Зазначене, зумовлює міжінституціональний (комплексний) характер прикордонної діяльності.

Комплексність прикордонної діяльності має витоки у її власній системі юридичних джерел, які склалися у результаті правового регулювання суспільних відносин у сфері забезпечення безпеки державного кордону. Ця нормативно-правова сукупність різноманітних форм права відцентрована до конкретного предмету – державний кордон та прикордонна діяльність (при чому, предметна сфера

також передбачає певну комплексність: наявність громадянства (конституційне право), перевезення товарів вимагає посвідчення їхнього походження (цивільне право), влаштування на роботу за кордоном – належно оформленого трудового договору та ін.) але, має у своєму арсеналі, кілька методів правового регулювання. Відтак, можливо, більш вірним, під час характеристики правової природи прикордонної діяльності, слід говорити про її правовий режим за аналогією (військове право, поліцейське право та ін.).

З цього приводу, П. П. Богущкий цілком слушно зазначає, що найбільш виваженою та науково обґрунтованою задля класифікації галузей права є категорія правового режиму [2, с. 37].

Зазначений підхід, уможливорює розуміння прикордонного права (як певної сукупності нормативно-правових актів орієнтованих на впорядкування відносин у сфері державного кордону та прикордонній діяльності) у якості відносно-самостійної складової системи національного права України.

З цього приводу, А. Ф. Крижановський та О. В. Матвеев обґрунтовують, що «кордонне (прикордонне) право на сучасному етапі його розвитку має власну досить розгалужену систему юридичних джерел, які поєднуються завданням регулювання суспільних відносин у сфері контролю за державним кордоном. До цих джерел прикордонного права відноситься Конституція України, органічні закони (закон про державний кордон і закон про прикордонну службу), звичайні закони, підзаконні нормативно-правові акти, міжнародні угоди тощо, які становлять обов'язковий компонент галузі, його своєрідне нормативно-правове тіло. Без такого «тіла» (корпусу законодавства) жодна галузь права не може визнаватися як існуюча. Причому це «тіло» має скріплюватися в цілісність тяжінням до єдиного центру: і ця ознака в кордонного (прикордонного) права є наявною. Цей нормативно-правовий корпус законодавства тяжіє до феномена державного кордону, має регулювати ті суспільні

відносини, які виникають на державному кордоні. Державний кордон виступає тут тією суспільною і правовою цінністю, яка скріплює суспільні відносини та правові засоби їх регулювання в єдиний, цілісний комплекс. Звідси – і системність кордонного (прикордонного) законодавства, яке є нормативним складником кордонного (прикордонного) права» [10, с.33-34].

Кількість та «різномірність» нормативно-правових актів, які орієнтовані на врегулювання прикордонної діяльності, є знаковою характеристикою комплексності та міжгалузевого характеру прикордонного (кордонного) права України.

Особливо важливою складовою прикордонного права України є наявність у системі його правових актів міжнародних договорів. Міжнародні угоди України з цілим рядом держав, з якими межує наша територія, укладені з метою врегулювання широкого комплексу питань, які відносяться до делімітації і демаркації державних кордонів, влаштування пунктів пропуску, порядку перетинання кордону особами і товарами та ін. Ці угоди закріплюють правові механізми організації партнерських відносин між Україною та прикордонними державами. Зокрема, такі угоди укладені із: Республікою Польща [7], Республікою Молдова [6] та іншими державами. Ці угоди також складають джерельну базу кордонного (прикордонного) права України.

Вказані правові акти характеризують такі аспекти прикордонної діяльності як: міждержавне співробітництво, контрольні функції сучасних держав, реакцію на виклики транскордонної злочинності, орієнтованість на створення належних та правовідповідних умов перетину кордону.

Слід підтримати наукові пропозиції О. Є. Цевельова, щодо аналізу стратегічних підходів до процесу врегулювання проблемних питань забезпечення національної безпеки у сфері безпеки державного кордону набули в ХХІ столітті універсального змісту в контексті актуалізації світових глобальних

викликів та загроз. Для України вирішення проблемних питань забезпечення безпеки державного кордону набуває дедалі більшої актуальності в загальному процесі пов'язаного з формуванням багатополлярної моделі світоустрою, агресивною політикою Російської Федерації проти України, що веде до переділу державних кордонів, наявністю сепаратистських настроїв у прикордонних регіонах України, що мають наміри переглянути належність частини державної території, зростанням ролі фінансово-економічних та енергетичних чинників у міжнародних відносинах.

На теперішній час, перед Україною стоять зовнішні виклики та загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону, що пов'язані із військовою агресією Російської Федерації проти України, що зумовлюють необхідність проведення радикальних реформ державного управління та системи забезпечення національної безпеки України.

Сфера безпеки державного кордону розглядається через призму загроз, що завдають або можуть завдавати небезпеку в організації та охороні державного кордону і прикордонному відомству в цілому, що змушує удосконалювати систему захисту власних інтересів на визначених ділянках.

Оперативно-службова діяльність Державної прикордонної служби України потребує постійного вдосконалення через зміну факторів зовнішнього та внутрішнього середовища, тому результати її діяльності важливо проводити враховуючи динаміку всіх процесів, що відбуваються на державному кордоні.

Ідентифікація сукупності факторів в яких здійснює свою діяльність Державна прикордонна служба або окремо взятий орган охорони державного кордону стає необхідною передумовою побудови і створення цілісної картини безпеки в цілому. У такій площині система факторів впливу має розглядатися не як детальний перелік її окремих частин, органів, а як структурна сукупність взаємопов'язаних компонентів [18].

Правовідповідність режиму перетину кордону, є одним з найголовніших маркерів «сучасності» держави. При чому, тут враховується не тільки нормативно-правова складова, але й фактичні блага, які створені для учасників цього процесу. Від паспортного контролю, до зручних можливостей задовольнити базові потреби сучасної людини. Безумовно, для України вже визначено напрям розвитку – європейська інтеграція. Це необхідний, але й не простий шлях. Шлях, який потребує якісних змін, як у процесах правової регламентації (шляхом удосконалення вітчизняного законодавства через процедури адаптації та гармонізації), так і процесах фактичної модернізації системи відносин пов'язаних із прикордонною (кордонною) діяльністю.

Анотація

Враховуючи російське вторгнення в Україну у 2022 році, одним з найважливіших напрямів загальнотеоретичних розробок у площині юридичних наук, стало питання щодо змісту та правової природи прикордонної (кордонної) діяльності в нашій державі. Прикордонна діяльність є складно-організованим, суспільно-політичним та правовим явищем, яке значною мірою відображає природу і стан нинішнього етапу української державності. У зв'язку із цим, особливу увагу, у зазначеному напрямку, слід приділяти специфіці її правового регулювання, міжгалузевим та комплексним компонентам її структури.

Визнання держави в якості «сучасної», саме за ціннісними, а не темпоральними ознаками, які підкреслюють можливість реалізації та захисту прав і свобод її громадян, можливо лише тоді, коли належним чином забезпечена недоторканість її державного кордону, створені умови для організації його перетину та налагоджена система взаємодії із прикордонними державами.

Та величезна сукупність нормативно-правових актів яка формує правовий фундамент впорядкування відносин пов'язаних із перетином кордону, цілком відображає сучасні тенденції того, як право реагує на сучасні виклики соціуму пропорційним ускладненням своєї структури та розвитком способів регулювання новосформованих суспільних відносин. Правові норми у сфері прикордонного права мають потенціал бути вписаними окремим компонентом у рамках класичної структури права. Вони об'єктивно формують нове утворення у цій площині, сукупність, яка забезпечує комплексність і міжгалузевість правового регулювання цього зрізу суспільних відносин.

Ключові слова: галузь права, міжгалузевість, сучасна держава, сучасне право, правове регулювання, прикордонна діяльність.

Manko D.H. Inter-branch aspects of legal regulation of cross-border activities

Taking into account the Russian invasion of Ukraine in 2022, one of the most important directions of general theoretical developments in the field of legal sciences is the question of the content and legal nature of border (border) activities in our country. Border activity is a complex, organized, socio-political and legal phenomenon that largely reflects the nature and state of the current stage

of Ukrainian statehood. In this regard, special attention should be paid to the specificity of its legal regulation, interdisciplinary and complex components of its structure.

The recognition of a state as "modern" precisely on the basis of value rather than temporal characteristics, which emphasize the possibility of realizing and protecting the rights and freedoms of its citizens, is possible only when the inviolability of its state border is properly ensured, conditions are created for the organization of its crossing and established system of interaction with border states.

The huge set of normative legal acts that forms the legal foundation for the regulation of relations related to crossing the border fully reflects the modern trends of how law responds to the modern challenges of society by proportionally complicating its structure and developing ways of regulating newly formed social relations. Legal norms in the field of border law have the potential to be included as a separate component within the classical structure of law. They objectively form a new formation in this plane, an aggregate that ensures the complexity and interdisciplinary nature of the legal regulation of this section of social relations.

Key words: branch of law, inter-branches, modern state, modern law, legal regulation, border activity.

Список використаних джерел:

1. Богуцький П. П. Військове право у системі права України : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Одеса, 2009. 23 с.
2. Богуцький П. П. Військове право України: джерела, структура та розвиток : монографія. Одеса, : Фенікс, 2008. 188 с.
3. Будзінський Т. Державний кордон України: нормативно-правове забезпечення ефективного управління та захисту. *Вісник Львівського університету. Серія : Міжнародні відносини.* 2012. Вип. 30. С. 33-43.
4. Воєнна доктрина України. Затверджена Указом Президента України від 24 вересня 2015 року № 555/2015. Офіційний вісник Президента України. 2015. № 22.
5. Ганьба О. Б. Правові відносини у сфері прикордонної безпеки України: теоретичні і прикладні проблеми : монографія. Вінниця : ТОВ "ТВОРИ"», 2020. 448 с.
6. Договір між Україною і Республікою Молдова про державний кордон. Договір ратифіковано Законом N№ 1633-III (1633-14) від 06.04.2000 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/498_046#Text
7. Договір між Україною і Республікою Польща про правовий режим українсько-польського державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань. (м. Київ, 12 січня 1993 р.). Договір ратифіковано Постановою ВР № 3379-XII від 14.07.1993. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616_208#Text
8. Закон України «Про державний кордон», ВРУ від 04.11.1991 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12#Text>
9. Закону України «Про Державну прикордонну службу України» від 03.04.2003 № 661-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15>
10. Крижановський А. Ф., Матвеев О. В. Jus limitis кордонне (прикордонне) право в системі права України: щодо постановки проблеми. *Київський часопис права.* 2021. № 4. С. 31–37.
11. Ляшук Р. М. Спеціальні принципи діяльності відділів прикордонної служби. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ.* 2013. № 1. С. 238 – 247.
12. Про оперативно-розшукову діяльність. : Закон України від 18.02.1992 р. № 2135-XII; із змінами і доп. *Відомості Верховної Ради України.* 1992. № 22. Ст. 303.

13. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України 26.05.2015 р. № 287/2015. Офіційний вісник Президента України. 2015. № 13. Ст. 50.
14. Про схвалення Концепції інтегрованого управління кордонами. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.10. жовтня 2015 р. № 1149-р. Офіційний вісник України. 2015. № 90. ст. 126.
15. Про схвалення Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України 24.07.2019 р. № 687-р. Офіційний вісник Президента України. 2019. № 70. Ст. 184.
16. Про схвалення Стратегії розвитку Державної прикордонної служби України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.11.2015 р. № 1189-р. Офіційний вісник України. 2015. № 94. Ст. 136.
17. Регламент Європейського Парламенту та Ради (ЄС) 2016/399 від 9 березня 2016 р. (Шенгенський кодекс про кордони). URL: <https://eulaw.edu.ru/spisok-dokumentov-po-pravuv-evropejskogo-soyuza/reglament-es-2016-399-evropejskogo-parlamenta-i-soveta>
18. Цевельов О. Є. Умови та фактори, що впливають на стан безпеки державного кордону України. *Державне управління: удосконалення та розвиток* № 9, 2016. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1072>