



5. Про цивільну оборону України: Закон України від 3 лютого 1993 року (із змінами станом на 24.03.1999р.) // Відомості Верховної Ради. – 1999. – N 19. – Ст.171.
6. Про Прикордонні війська України: Закон України від 4 листопада 1991 року // Відомості Верховної Ради – 1992. – N 2. – Ст.7.
7. Абу-Салех Асаад Камол. Международно-правовые аспекты создания и использования вооруженных сил в соответствии с Уставом ООН: :Дис... канд. юрид. наук: 12. 00. 11 /Киевский национальный университет имени Тараса Шевченка. Институт международных отношений – К., 1998. – 162 с.
8. Радченко В. Основні аспекти нової Воєнної Доктрини України в контексті концепції національної безпеки // Військо України. – №9-12. – 1997. – С. 14-15
9. Грубов В.М. Военная политика Украины: сущность и механизм реализации в современных условиях: Дис... канд. полит. наук: 23.00.02 / НАНУ Институт национальных отношений и политологии. – К., 1996. – 221с.
10. Феденко О.В. Військово-політичні аспекти становлення системи національної безпеки України: Автoref. дис. ... канд.політ. наук: 23.00.02 / Львівський нац. ун-т ім. І. Франка. – Л., 2002. – 16с.
11. Шамрай В. О. Державне управління військовими формуваннями Воєнної організації: стан та тенденції розвитку в сучасній Україні: Дис... доктора наук з державного управління: 25.00.03 / Українська Академія державного управління при Президентові України. – К., 1999. – 432 с.

Білоусов Ю.В.

доцент кафедри цивільно-правових
дисциплін Хмельницького інституту
регіонального управління та права,
кандидат юридичних наук

Чаренко С.Я.

викладач Національної академії
Прикордонних військ України імені Богдана
Хмельницького

РЕФОРМУВАННЯ ПРИКОРДОННИХ ВІЙСЬК УКРАЇНИ ЯК СКЛАДОВА ОПТИМІЗАЦІЇ СИСТЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

В Україні, починаючи з Декларації про державний суверенітет, зароджуються ідеї створення власних збройних сил. 24 серпня 1991 року, проголосивши акт незалежності, Верховна Рада одним із перших своїх нормативно-правових актів прийняла постанову про військові формування¹. У період 1991-1992 року було прийнято пакет законодавчих актів, які регулювали засади та порядок життєдіяльності й розбудови української армії (Закони України “Про оборону України”, “Про Збройні Сили України”, “Про Прикордонні війська України”, “Про Службу безпеки України”, “Про Національну гвардію України”, “Про цивільну оборону”, “Про загальний військовий обов’язок і військову службу”, Тимчасові статути Збройних Сил України та ін.).

Процес військової реформи в Україні триває й надалі. Та й неможливо говорити про військову реформу, радше про пошук оптимального варіанту формування воєнної оборонної доктрини Української держави. Так, протягом останніх років майже повністю поновлено законодавство про функціонування Збройних Сил та ряду інших військових формувань,



прийнято пакет законодавчих актів про режим воєнного та надзвичайного стану. Продовжується перегляд організаційних аспектів здійснення державної політики у цій сфері. Так, деякі військові формування припинили своє існування (Національна гвардія)², інші перебувають на шляху переходу від мілітарної до цивільної служби (наприклад, війська цивільної оборони)³. На розгляд парламенту вносилися пропозиції щодо реформування Прикордонних військ України (проекти Законів України “Про службу прикордонного та міграційного контролю”⁴, “Про Державну прикордонну службу України”⁵).

Забезпечення існування та функціонування держави як такої виступає складовою поняття національної безпеки. Вперше поняття “національна безпека” було сформульовано всередині ХХ ст. у США. Його наукове осмислення та нормативне закріплення відбувалося на тлі політичної ситуації, яка складалася у світі на той час. Незважаючи на введення у політичний та правовий лексикон нового поняття, у нього продовжувався вкладатися, як правило, військовий зміст, а саме оборона від потенційного ворога та його союзників. Дещо схоже поняття існувало і в СРСР – “державна безпека”, однак у нього вкладався інший зміст.

На момент набуття Україною незалежності та державного суверенітету поняття “національна безпека” та “національні інтереси” у теорії права не існувало. Однак, незважаючи на відсутність теоретичного обґрунтування та нормативного визначення, в Україні існував базис для їх виведення. Серед українських авторів, які розглядали питання “національної безпеки” у своїх роботах, слід виділити В. Білоуса, І. Бінька, В. Горбуліна, В. Косевцова, Г. Костенка, Є. Кравця, Н. Нижник, М. Панова, Г. Почепцова, Г. Ситника, В. Українчука та ін., які розглядають, як правило, її загальнотеоретичні положення. Національна безпека та її зміст можуть трактуватися у найрізноманітніших формулюваннях (як категорія соціологічна, соціально-психологічна, біологічна, політична, політологічна, військова, юридична та інші). Питання забезпечення національної безпеки завжди мали достатнє відображення у філософських, політико-правових, економічних, військових та інших теоріях, поглядах та ідеях.

Незважаючи на об’єктивну потребу наявності даного поняття, її формулювання в межах політичних еліт та соціуму, на нормативному рівні, зважаючи на близькавічність досягнення Україною незалежності напрямки національної безпеки пройшли тривалий час формулювання (від Указу Президента України від 15 січня 1992 року № 41⁶ до затвердження у 1997 році Концепції (основ державної політики)⁷). Одними з перших нормативно-правових актів у сфері національної безпеки стали створення Служби національної безпеки⁸ та Ради національної безпеки⁹.

Визначення змісту національної безпеки є важливим не тільки для України як молодої держави, але й для світу загалом. Так, в середині 80-тих, а особливо на початку 90-тих років ХХ ст. суть національної безпеки держав та світу у цілому переглянуто. Прикладами можуть служити Стратегія національної безпеки США¹⁰, Концепція національної безпеки Російської Федерації (10 січня 2000 року), Доктрина інформаційної безпеки Російської Федерації (9 вересня 2000 року), Основні положення Державної стратегії економічної безпеки Російської Федерації (29 липня 1996 року), Концепції національної безпеки Чеської Республіки (17 лютого 1999 року), Республіки Казахстан (15 грудня 1999 року), Республіки Польща (4 січня 2000 року) та інших держав. Та й після подій 11 вересня 2001 року наповнення національної безпеки знову ж таки зазнало суттєвих правок.

Зважаючи на військово-політичну обстановку у світі взагалі та Європі зокрема, зменшення на державному кордоні України загрози військового конфлікту та прямої військової агресії, зростання потенційних загроз небезпеці України у переважно невійськовій сфері, що проявляється у нарощуванні розвідувально-інформаційної діяльності в Україні, погіршенні криміногенної ситуації в державі, інтеграції національних злочинних груп у міжнародні злочинні



синдикати, зростанні активності наркобізнесу, нелегальної міграції та контрабанди, визнання України та ряду інших держав континенту “дружнім сусідом” Європейського союзу нагальним є формування важливого напрямку національної безпеки – безпеки у прикордонній сфері. При цьому суттєвим аргументом виступає те, що 23 травня 2002 року на своєму засіданні Рада національної безпеки і оборони України (РНБОУ) головним зовнішньополітичним орієнтиром України визначила повномасштабне входження в європейські та євроатлантичні структури. Це передбачає подальше політичне та економічне зближення нашої держави з НАТО та Європейським союзом в інтересах поступового просування до вступу у ці міжнародні організації¹¹. Теоретичне обґрунтування даного аспекту національної безпеки знаходимо у роботах С. Борисова, М. Короля, Б. Павлюка, А. Щербакова, В. Ярличенка та ін.¹². Але, знову ж таки, як правило, ці дослідження носять не правовий, а соціально-економічний, управлінський, військовий чи інший характер.

Цей напрямок (сфера) національної безпеки був запропонований у проекті нової Концепції національної безпеки України, підготовленому на виконання рішення РНБОУ від 12 червня 2002 року¹³. Факторами, які створюють небезпеку для України у прикордонній сфері визнається, зокрема, посягання на недоторканість державного кордону, незавершеність його договірно-правового оформлення, наявність транскордонних злочинних угрупувань, незаконні міграція, переміщення через державний кордон товарів та інших предметів, неадекватність можливостей органів охорони державного кордону, митних та інших органів, які здійснюють контроль на кордоні, характеру і ступеню загроз, що виникають, та невідповідність дій щодо їх локалізації. Одним із напрямків усунення вказаних факторів є підвищення ефективності діяльності органів охорони державного кордону України та створення надійної системи соціального захисту осіб, які здійснюють повноваження щодо реалізації прикордонної та міграційної політики. Дані положення знайшли своє закріплення і у Цільовому плані Україна-НАТО на 2003 рік у рамках плану дій Україна-НАТО¹⁴.

Для виконання положення про збереження територіальної цілісності та забезпечення недоторканості державних кордонів як важливих атрибутивів державності охорона державного кордону України на суші, морі, річках та інших водоймах, а також охорона виключної (економічної) зон), відповідно до чинного законодавства, покладається на прикордонні війська, а у повітряному просторі – на війська повітряної оборони (ст. 27 Закону України “Про державний кордон”¹⁵, ст. 1 Закону України “Про Прикордонні війська України”¹⁶).

Наразі Прикордонні війська України входять до системи військових формувань і поряд із Збройними Силами складають Воєнну організацію України. Однак, Прикордонні війська на відміну від ряду інших військових формувань наділені повноваженнями, які вирізняють їх із загального кола складових Воєнної організації України. Органи охорони державного кордону (прикордонні війська) як військово-правоохоронна структура наділена комплексом прав та обов’язків, які спрямовані на виконання ряду важливих завдань. Так, для реалізації положень ст. 17 Конституції України та ст. 27 Закону України “Про державний кордон” Прикордонні війська наділені рядом суттєвих повноважень як органи державної влади, як адміністративно-юрисдикційні органи, як органи кримінальної юрисдикції та ін.

Відповідно до ст. 27¹ Закону України “Про державний кордон” розпорядження Державного комітету у справах охорони державного кордону України з питань дотримання режимів на державному кордоні видані в межах його компетенції, законні розпорядження посадових осіб Прикордонних військ обов’язкові для осіб, стосовно яких вони звернуті. Згідно із ст. 5 Закону України “Про Прикордонні війська України” в інтересах захисту та охорони державного кордону можуть тимчасово обмежувати права і свободи громадян на основі законодавства.



Особливість статусу та виконуваних завдань Прикордонних військ полягає також у тому, що військовослужбовці під час виконання покладених на них обов'язків діють як представники влади, від імені держави і перебувають під її захистом, самостійно приймають рішення в межах своїх повноважень (ст. ст. 11, 12 Закону України “Про Прикордонні війська України”).

Прикордонні війська як органи державної влади наділені передбаченим законом специфічними юрисдикційними повноваженнями щодо громадян України та іноземців, іноземних та українських невійськових суден (ст. ст. 7, 29 Закону України “Про Прикордонні війська України”, ст. ст. 28, 30 Закону України “Про державний кордон”).

Особливість виконання повноважень щодо охорони державного кордону України є те, що відповідно до ст. 33 Закону України “Про державний кордон”, ст. 2 Положення про прикордонний режим¹⁷, крім військовослужбовців Прикордонних військ владними повноваженнями можуть наділятися і члени добровільних формувань із сприяння в охороні державного кордону України (громадяни, які на добровільних засадах беруть участь в охороні державного кордону¹⁸).

Реалізація владних функцій передбачає сукупність прийомів та способів, за допомогою яких вони реалізуються. Одним із них є метод примусу. Тому Прикордонні війська наділені повноваженнями і у сфері адміністративно-каральної юрисдикції. Так, посадові особи у передбачених законом випадках вправі проводити адміністративне затримання, розглядати справи про адміністративні правопорушення (п. п. 3, 4 ст. 7 Закону України “Про Прикордонні війська України”, ст. 262 Кодексу України про адміністративні правопорушення, Закон України “Про відповіальність за повітряні перевезення пасажирів через державний кордон України без належних документів для в’їзду в Україну”¹⁹). Елементом такої юрисдикції є і право складати протоколи про адміністративні правопорушення щодо вчинення ряду адміністративно-каральних діянь (проступків) (ст. 185²⁰ Кодексу України про адміністративні правопорушення). Хоча наділення такими повноваженнями органів охорони державного кордону інколи породжує труднощі із визначенням суб’єктів реалізації цих прав. Тобто, хто із співробітників (військовослужбовців) має право здійснювати ці юрисдикційні повноваження²⁰.

Специфіка виконання органами військового управління своїх повноважень проявляється і у тому, що окрім військові посадові особи наділені функціями органу дізнатання. Окрім класичного органу дізнатання у військах, органи охорони державного кордону мають право вести дізнатання у справах про порушення державного кордону, здійснювати розвідувальну та контррозвідувальну, оперативно-розшукову діяльність (п. 7 ст. 101 Кримінально-процесуального кодексу України, п. 2 ст. 7 Закону України “Про Прикордонні війська України”, ст. 6 Закону України “Про розвідувальні органи України”²¹, ст. 5 Закону України “Про контррозвідувальну діяльність”²², ст. 5 Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність”²³).

Це свідчить про наділення Прикордонних військ неприманними для військових формувань юрисдикційними повноваженнями, тобто здійснювати управлінські функції, вирішувати правові питання, робити вказівки суб’єктам (фізичним та юридичним особам), з якими вони перебувають у адміністративно-правовій, а не військовій субординації.

Зважаючи на достатньо важливий напрям реалізації положень новітньої концепції національної безпеки - переорієнтацію державної політики із принципу “людина для держави” на принцип “держава для людини” – її першоосновою повинні бути інтереси людини, з яких випливають інтереси суспільства та держави. Тому, незважаючи на виконання положень частини третьої ст. 17 Конституції України щодо захисту державного кордону, Прикордонні війська як військове формування не можуть використовуватися для обмеження прав і свобод громадян (частина четверта статті 17 Конституції України).



Таким чином, оскільки виконання завдань з охорони (захисту) державного кордону не може здійснюватися без застосування заходів державного примусу, пов'язаних з певними обмеженнями прав і свобод громадян України та інших осіб, здійснення широкого кола юрисдикційних повноважень, охорона державного кордону повинна здійснюватися правоохоронним органом, а не військовим формуванням, яким відповідно до чинного законодавства є Прикордонні війська України.

Метою реформування Прикордонних військ України є удосконалення системи захисту національних інтересів України на державному кордоні шляхом уточнення функцій і завдань державного органу, який виконує завдання з охорони державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, а також покладення їх виконання на новий правоохоронний орган.

Реформування організації та форм діяльності органів охорони державного кордону не повинно обмежуватися лише переименуванням Прикордонних військ на Державну прикордонну службу і закріпленням останньою правоохоронним органом (ст. 6 Закону України “Про Державну прикордонну службу України”²⁴). Так, штат новоствореної Державної прикордонної служби України (за новим законом, який вступає в силу з 1 серпня 2003 року) при загальній чисельності в 50 000 чоловік, складатиметься з 42 000 військовослужбовців, що не дає можливості чітко визначити коло уповноважених посадових осіб, які матимуть право реалізувати юрисдикційні повноваження.

Створення Державної прикордонної служби як дійсно правоохоронного органу повинно не тільки дозволити усунути наявну невідповідність законодавства про державний кордон та Конституції України, що, звичайно, не виключає можливості створення у її складі військових (або воєнізованих) підрозділів для виконання відповідних завдань на державному кордоні. Це повинно дати можливість чітко окреслити коло державних посадових осіб (співробітників, працівників правоохоронного органу) із визначенням їх повноважень, що більшою мірою гарантувало б недоторканість державних кордонів України, захист прав, свобод та законних інтересів осіб, які вступають у правовідносини із органами охорони державного кордону України та їх посадовими особами.

¹ Про військові формування України: постанова Верховної Ради України від 24 серпня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 506.

² Про розформування Національної гвардії України: Закон України від 11 січня 2000 року // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 8. – Ст. 48; Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України “Про розформування Національної гвардії України”: Закон України від 21 грудня 2000 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 9. – Ст. 38.

³ Див., Державна програма перетворення військ Цивільної оборони України у Державну службу цивільного захисту, затверджена Указом Президента України від 25 липня 2002 року № 664 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 30. – Ст. 1415.

⁴ Про службу прикордонного та міграційного контролю: проект Закону України, внесений на розгляд Верховної Ради України (Кармазін Ю.А., Пилипчук І.М., Нечипорук В.П.) // Верховна Рада Україна. Сектор реєстрації законопроектів. Зареєстрований 16 лютого 2000 року за № 5099.

⁵ Про державну прикордонну службу України: проект Закону України, внесений на розгляд Верховної Ради України (Кабінет Міністрів України) // Верховна Рада України. Сектор реєстрації законопроектів. Зареєстрований 25 жовтня 2001 року за № 5099-1 та 13 вересня 2002 року за № 2196.

⁶ Дет. див.: Нижник Н.Р., Ситник Г.П., Білоус В.Т. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку): Навчальний посібник. – Ірпінь, 2000. – С. 66.

⁷ Концепція (основи державної політики) національної безпеки України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 10. – Ст. 85.

⁸ Про створення Служби національної безпеки України: постанова Верховної Ради України від 20 вересня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 49. – Ст. 689.



⁹ Про Раду національної безпеки України: Указ Президента України від 15 січня 1992 року // Збірник указів Президента України. – 1992. – № 1.

¹⁰ Национальная Стратегия Безопасности в новом веке, Вашингтон, Белый Дом / Национальная Стратегия Безопасности для Соединенных Штатов. Май 1997. National Security Strategy For A New Century, Washington, The White House / National Security Strategy of the United States. May 1997. www.whitehouse.gov. Яка, до речі, уточнювалась у 2000 та 2001 роках.

¹¹ Указом Президента України від 8 липня 2002 року це рішення РНБОУ введено в дію // За ст.: Шевченко М. Роль і місце України у міжнародних системах безпеки. Основні напрями військового співробітництва // Народна армія. – 2003. – 30 січня.

¹² Див., напр.: Щербаков А. Пограничная безопасность в России и пути ее обеспечения // Безопасность. - 1996. - № 1-2; Павлюк Б., Ярлыченко В. Пограничная и военная безопасность России // Пограничник России. – 1998. - № 3. – С. 62-71; Король М.О. Прикордонні війська в системі забезпечення національної безпеки України // Збірник наукових праць № 8. Частина II. - Хмельницький: Вид-во АПВУ, 1999. – С. 234-237 та ін.

¹³ Див., Про внесення змін до Концепції (основ державної політики) національної безпеки України: проект Закону України (Президент України) // Верховна Рада України. Сектор реєстрації законопроектів. Зареєстрований 13 серпня 2002 року за № 2061; Коментар до проекту Закону "Про внесення змін до Концепції (основ державної політики) національної безпеки України", підготовлений Недержавним аналітичним центром "Інститут реформ" // Інтернет: <http://oracle2.rada.gov.ua>.Хоча при цьому альтернативний законопроект не містить положень, які стосуються визначення сфер національної безпеки (Див., Про Концепцію (основи) національної безпеки України: Проект Закону України (Г. Манчуленко) // Верховна Рада України. Сектор реєстрації законопроектів. Зареєстрований 21 жовтня 2002 року за № 2062-1.

¹⁴ Цільовий план Україна-НАТО на 2003 рік у рамках Плану дій Україна-НАТО: додаток № 2 до рішення Державної ради з питань європейської і євроатлантичної інтеграції України "Про схвалення Плану дій Україна-НАТО та затвердження Цільового плану Україна-НАТО на 2003 рік" від 6 лютого 2003 року № 2 // Урядовий кур'єр. - 2003. - 2 квітня.

¹⁵ Про державний кордон: Закон України від 22 жовтня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 51. – Ст. 734.

¹⁶ Про Прикордонні війська України: Закон України від 4 листопада 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 2. – Ст. 7.

¹⁷ Положення про прикордонний режим, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 року № 1147 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 30. – Ст. 1127.

¹⁸ Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22 червня 2000 року // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.

¹⁹ Про відповідальність за повітряні перевезення пасажирів через державний кордон України без належних документів для в'їзду в Україну: Закон України від 10 січня 2002 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 16. – Ст. 113.

²⁰ Див., напр., Про адміністративно-юрисдикційну діяльність органів охорони державного кордону України: наказ Голови Державного комітету у справах охорони державного кордону України – Командувача Прикордонних військ України від 21 листопада 1999 року № 530; Адміністративна відповідальність за статтями 18510, 202, 2021 Кодексу України про адміністративні правопорушення: Навчальний посібник. – Хмельницький: Вид-во НАПВУ, 2000. – 20 с.

²¹ Про розвідувальні органи України: Закон України від 22 березня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 19. – Ст. 94.

²² Про контррозвідувальну діяльність: Закон України від 26 грудня 2002 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 12. – Ст. 89.

²³ Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18 лютого 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.

²⁴ Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квітня 2003 року, прийнятий Верховною Радою України // Стенограма засідання Верховної Ради України (3 квітня 2003 року) // Інтернет: <www.rada.gov.ua/zakon/STENOGRAF/03040303_29.htm