



УДК 340.1

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ

В. С. Никифоренко,

кандидат наук по государственному управлению,
первый заместитель председателя Государственной приграничной службы Украины

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена актуальным вопросам системы правового обеспечения в пограничной сфере. Анализируется общетеоретическая категория «правовое регулирование» в контексте выбранного предмета исследования. Определена система источников правового регулирования в сфере безопасности государственной границы. Определена иерархическая структура правового регулирования вопросов безопасности государственной границы. Осуществлено упорядочение нормативно-правовых актов в сфере безопасности государственной границы путем их систематизации. Выявлены положительные моменты и недостатки существующей системы правового регулирования пограничной сферы.

Ключевые слова: правовое регулирование, иерархическая структура, пограничная сфера.

TOPICAL ISSUES OF LEGAL REGULATION IN THE STATE BORDER SECURITY SECTOR

V. S. Nikiforenko,

Candidate of Sciences in Public Administration,
First Deputy Head of State Border Guard Service of Ukraine

SUMMARY

The article is devoted to topical issues of the legal support system in the border area. The general theoretical category of "legal regulation" in the context of the chosen subject of research is analyzed. The system of sources of legal regulation in the field of state border security is outlined. The hierarchical structure of legal regulation of state border security issues is determined. Regulations of legal acts in the field of state border security have been streamlined through their systematization. Positive features and shortcomings of the existing system of legal regulation of the border area are revealed.

Key words: legal regulation, hierarchical structure, border area.

Введение. В современных условиях проведения административной реформы на первый план выходят вопросы совершенствования правового регулирования деятельности органов государственной власти и других субъектов общественных отношений. Не является исключением и сфера безопасности государственной границы.

Существенные изменения в правовом регулировании отношений в сфере безопасности государственной границы, которые состоялись с момента провозглашения независимости Украины, появление новых видов угроз и потребность в имплементации европейских стандартов осуществления пограничного, таможенного и других видов государственного контроля на государственной границе определили насущную необходимость в полном обновлении системы нормативно-правового обеспечения реализации государственной политики в этой сфере.

Анализ последних исследований и публикаций. Исследованию проблем правового обеспечения деятель-

ности в пограничной сфере Украины посвящены работы таких ученых, как М.И. Кабачинская, И.П. Кушнир, Н.А. Король, М.М. Литвин, В.А. Назаренко, А.Г. Мельников, Ю.В. Потомский, В.В. Половников, В.М. Процик, Л.В. Серватюк, Т.А. Цимбалыстый и другие.

Цель статьи – исследовать актуальные вопросы правового регулирования в сфере безопасности государственной границы.

Результаты исследования. Рассматривая вопросы правового регулирования в сфере безопасности государственной границы, сначала необходимо исследовать и учесть мнения ученых по такой многоаспектной категории, как «правовое регулирование», в основе которого лежит термин «регулирование» (от лат. "Regulo" – правило). С позиции теории права «регулировать» – означает устанавливать границы, масштаб поведения людей, вносить в общественные отношения стабильность, систему, порядок и тем самым направлять их в определенном направ-

лении [3, с. 363]. Процесс познания категории «регулирование» происходит как процесс осознания, кристаллизации его сущности. Важным аспектом в формировании понимания сущности регулирования имеют традиции как определенного государства, так и научно-теоретические традиции, которые устанавливают пределы правового сознания предмета анализа [13, с. 28].

Под правовым регулированием в пособиях по теории права понимают осуществляемое с помощью правовых норм и других юридических средств воздействие на общественные отношения с целью их упорядочения, развития и защиты [6, с. 229]. Аналогичное определение содержится и в работах П.М. Рабиновича, который рассматривает правовое регулирование как осуществляемое государством с помощью всех юридических средств властное влияние на общественные отношения с целью их упорядочения, закрепления, охраны и развития [9, с. 44]. Скакун А.Ф. считает, что правовое регулирование – это осуществляемое государством с помощью



права и правовых средств упорядочение общественных отношений, их юридическое закрепление, охрана и развитие [12, с. 529]. Несколько схожий подход к трактовке этой категории можно увидеть в работе Б.В. Сабецкого, который определяет правовое регулирование как закрепление в правовых нормах определенного уровня общественных отношений, обеспечение их стабильности через постоянный контроль, восстановление правовыми средствами их нарушений, приведение их в соответствие с существующими нормами права [10, с. 9]. По мнению А.Т. Комзюка, правовое регулирование – это специфическое воздействие, которое осуществляется правом как особым нормативным институциональным регулятором. При этом правовое регулирование имеет целенаправленный, организационный, результативный характер и осуществляется с помощью целостной системы средств, реально выражающих саму материю права как нормативного института образования – регулятора [4, с. 47].

В научной литературе наряду с понятием «правовое регулирование» используют термины «нормативное регулирование», «государственное регулирование», «административное регулирование» и другие. Поскольку вопрос соотношения этих понятий лежит в плоскости теории права и рассматривался во многих работах как отечественных, так и зарубежных ученых, считаем целесообразным их дальнейшее рассмотрение в рамках данной статьи. Вместе с тем, в этом вопросе согласны с мнением В.В. Чумак в том, что поскольку государственное регулирование, административно-правовое регулирование и правовое регулирование осуществляется с помощью правовых норм, есть основания отметить, что частью общего правового регулирования общественных отношений или государственного регулирования общественных отношений в широком смысле является административно-правовое регулирование или государственное регулирование в узком понимании [14 с. 95].

Очерчивая систему источников правового регулирования в сфере безопасности государственной границы, стоит определиться с ее структурой и критериями, по которым она формируется.

Как и любая система, система пограничного законодательства имеет сложную структуру, с помощью которой орга-

низуется и упорядочивается содержание этого понятия. В частности, она имеет иерархическое строение, в которой нормативно-правовые акты связаны отношениями координации, субординации, подчиненности, кроме того, внутри этой системы нормативные акты объединены общими специфическими (видовыми) свойствами. Как совокупность нормативно-правовых актов дифференцированного и интегративного характера система пограничного законодательства находится в специфических отношениях своих структурных элементов и создает их единство и целостность [1, с. 367].

Таким образом, пограничное законодательство подчиняется общим принципам построения правовой системы, которые требуют соблюдения целостности системы, единства связи элементов, устойчивости и тому подобное. По мнению Р.М. Ляшука, который предпринял попытку систематизации требований (принципов), которым должно соответствовать нормативно-правовое обеспечение пограничной деятельности, к таким требованиям должны относиться:

- законность, то есть соответствие Конституции Украины законам Украины, которые определяют роль и место правоохранительных органов в жизни общества и государства, их назначение и особенности применения в различных правовых режимах в интересах обеспечения пограничной безопасности, а также соответствие общепринятым нормам международного права и международным обязательствам Украины;

- адекватность – это соответствие правового обеспечения основным направлениям государственной политики Украины в сфере охраны границ и утвержденной Президентом Украины Концепции административной реформы и развития Государственной пограничной службы Украины;

- системность – подготовка нормативно-правовых актов должна осуществляться последовательно, исходя из единого плана (замысла) и имеющихся условий;

- комплексность – система правового обеспечения должна полностью определять все аспекты, касающиеся всех выполняемых пограничным ведомством функций, законодательные акты в данной области целесообразно разрабатывать и принимать комплексно (пакетом);

- внутренняя и внешняя согласованность – система правового обеспечения должна исключать пробелы правового регулирования данных правоотношений, не содержать дублирования правовых норм и не иметь их различного толкования, а предписания пограничного законодательства должны быть конкретными и подробными;

- непротиворечивость – нормы, определяющие правовое регулирование деятельности пограничного ведомства, не должны противоречить действующему законодательству;

- правовая экономия – уменьшение количества нормативно-правовых актов, проведения их кодификации;

- преемственность – то есть учет национального и мирового опыта нормативно-правового обеспечения деятельности подразделений охраны границы и его использования [7, с. 141].

На основании применения общепринятого подхода в административном праве классификации нормативно-правовых актов по их юридической силе можно определить иерархическую структуру правового регулирования вопросов безопасности государственной границы, которая включает в себя:

- Конституцию Украины;
- законы Украины и кодифицированные нормативные акты, регулирующие вопросы безопасности государственной границы;

- подзаконные нормативно-правовые акты, к которым относятся указы и распоряжения Президента Украины; постановления и распоряжения Кабинета министров Украины; ведомственные акты органов исполнительной власти, издаваемые в пределах их компетенции и направленные на упорядочение деятельности в сфере обеспечения пограничной безопасности, в том числе приказы и распоряжения Администрации Государственной пограничной службы, приказы и распоряжения начальников региональных управлений, приказы и распоряжения начальников органов охраны государственной границы, отрядов морской охраны, отдельных авиационных частей и тому подобное.

Следует заметить, что характер отношений в сфере безопасности государственной границы вызывает необходимость сочетания национального и международного правового регулирования. Поэтому особое место в при-



веденной иерархической системе занимают нормы международного права. В соответствии со ст. 9 Конституции Украины действующие международные договоры, согласие на обязательность которых предоставлено Верховной Радой Украины, являются частью национального законодательства Украины. Заключение международных договоров, противоречащих Конституции Украины, возможно только после внесения соответствующих изменений в Конституцию Украины [5]. Положения настоящей статьи конкретизируются и дополняются положениями Закона Украины «О международных договорах Украины», который предусматривает, что действующие международные договоры Украины, согласие на обязательность которых предоставлено Верховной Радой Украины, применяются в порядке, предусмотренном для норм национального законодательства [8]. При этом заметим, если международным договором Украины, вступившим в силу в установленном порядке, установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены в соответствующем акте законодательства Украины, то применяются правила международного договора.

Как справедливо отмечает Ю.В. Сайфулина, без составления структурного ряда через иерархическую связь система нормативно-правовых актов не была бы единственным и непротиворечивым образованием, а соответственно, и не смогла бы обеспечить эффективного регулирования общественных отношений. Поэтому система нормативно-правовых актов составляет не просто сумму нормативно-правовых актов, а единое, целостное, непротиворечивое образование, обладающее совокупностью принципов, характерных для ее элементов в отдельности, вне системы [11, с. 49].

Основы правового регулирования статуса государственной границы Украины закреплены в Конституции Украины. В статье 1 Основного закона определено, что Украина является суверенным и независимым, демократическим, социальным, правовым государством [5]. Согласно второй статье Конституции Украины, Украина является унитарным государством, а ее территория в пределах существующей границы является целостной и неприкосновенной [5]. Статьей 17 Конституции Украины установлено, что обеспечение

государственной безопасности и защита государственной границы Украины возлагаются на соответствующие воинские формирования и правоохранительные органы государства, организация и порядок деятельности которых определяются законом [5].

Поскольку нормы Конституции Украины закладывают лишь основы для правового регулирования общественных отношений, возникающих в сфере пограничной безопасности, дальнейшая их регламентация осуществляется нормами специальных нормативно-правовых актов.

Несмотря на то, что безопасность государственной границы является составной частью системы обеспечения национальной безопасности Украины, основные положения которого определяют государственный суверенитет, территориальную целостность и неприкосновенность границ фундаментальными национальными интересами, то правильным является отнесение к системе законодательного обеспечения безопасности границ законов Украины: «О национальной безопасности Украины», «Об основах внутренней и внешней политики», «Об обороне Украины», «О правовом режиме военного положения», «О правовом режиме чрезвычайного положения» и другие. К основным законодательным актам, непосредственным предметом регулирования которых являются отношения в сфере безопасности государственной границы, относятся законы Украины «О государственной границе Украины», «О Государственной пограничной службе Украины», «О пограничном контроле», «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства», «О беженцах и лицах, нуждающихся в дополнительной или временной защите», «О порядке выезда из Украины и въезда в Украину граждан Украины», «Об исключительной (морской) экономической зоне Украины», «О контрразведывательной деятельности», «Об участии граждан в охране общественного порядка и государственной границы» и другие.

Вопрос обеспечения пограничной безопасности также регулируется Таможенным, воздушным, водным кодексами, Кодексом о недрах, то есть кодифицированными актами.

Важное место в правовом регулировании функционирования сферы без-

опасности государственной границы занимают подзаконные нормативно-правовые акты, среди которых можно выделить указы Президента Украины: «Об утверждении Военной доктрины Украины», «Об утверждении Стратегии национальной безопасности Украины», «Об утверждении Положения об Администрации Государственной пограничной службы Украины», «О некоторых мерах по оптимизации системы центральных органов исполнительной власти» и тому подобное; постановлением Кабинета министров Украины «О пограничном режиме», «Об утверждении Морской доктрины Украины на период до 2035 года», «Об утверждении Порядка осуществления координации деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по вопросам соблюдения режимов на государственной границе» и другие нормативные акты. Для регулирования вопросов организационно-распорядительного характера, а также текущих вопросов, возникающих при осуществлении управления в сфере охраны государственной границы, издаются приказы и распоряжения Администрации Государственной пограничной службы, приказы и распоряжения начальников региональных управлений, приказы и распоряжения начальников органов охраны государственной границы, отрядов морской охраны, отдельных авиационных частей и тому подобное.

Стоит заметить, что особенностью пограничного законодательства является также то, что предметом его регулирования являются общественные отношения, которые регулируются нормами различных отраслей права: конституционного права (определяет основы общенациональной безопасности и обороны, средства обеспечения основных прав и свобод человека и гражданина), международного (регламентирует международное сотрудничество по вопросам охраны государственной границы, погранично-представительской деятельностью, работу с иностранцами), административного права (регулирует административно-юрисдикционную и исполнительно-распорядительную управленческую деятельность в Госпогранслужбе Украины), военного (определяет порядок прохождения службы и социальной защите военнослужащих пограничного ведомства и членов их



семей), трудового договора (устанавливает индивидуальные отношения трудового найма работников ГНСУ), хозяйственного (решает вопросы правового регулирования хозяйственной деятельности органов и подразделений охраны государственной границы, их материальное обеспечение) и др. В этом случае мы можем говорить о комплексном характере пограничного законодательства [1, с. 370]. В свою очередь анализ современного состояния правового регулирования государственной границы Украины позволяет выявить его следующие недостатки:

- отдельные правовые акты противоречат Конституции и действующему законодательству государства;
- на государственном уровне отсутствуют законы, охватывающие своим действием всю сферу пограничной политики государства и обеспечения пограничной безопасности;
- государственные органы Украины с опозданием реагируют на потребности правового регулирования деятельности Государственной пограничной службы Украины, динамично изменяются в вопросах обеспечения безопасности государственной границы и приграничных территорий;
- отсутствуют международные соглашения с соседними государствами по отдельным участкам государственной границы;
- в правотворческой работе не уделяется должного внимания экономическим функциям государственной границы;
- много правовых решений слабо структурированы, согласованы и взаимосвязаны (как правило, частные правовые задачи решаются в отрыве от общих);
- система обеспечения пограничной безопасности Украины носит фрагментарный характер и недостаточно сбалансирована по уровням и сферам функционирования;
- качество юридической техники и стилистики остается низким, многие правовые акты носят декларативный характер [2, с. 394].

Выводы. Таким образом, исследуя систему правового регулирования функционирования государственной границы, можно констатировать как положительные черты, которые связаны с наличием иерархичности и структурированной системы нормативно-правовых актов, так и отрицательные, связанные с фрагментарностью законодательства и отсутствием надлежащих взаимосвязей ее составляющих элементов.

Нерешенность проблем обеспечения безопасности государственной границы, в частности по предотвращению агрессивных действий Российской Федерации в отдельных регионах Донецкой, Луганской областей, временная оккупация ею территории Автономной Республики Крым, обострение миграционной кризиса в государствах – членах Европейского Союза, граничащих с Украиной, незавершенность осуществления мер касательно договорно-правового оформления государственной границы Украины, а также появление новых вызовов и угроз требуют дальнейшего правового регулирования в этой сфере.

Список использованной литературы:

1. Басараб О.Т. Понятия системы прикордонного законодательства. *Університетські наукові записки*. 2013. № 3 (47). С. 366–312.
2. Белевцева В.В. Правовой режим державного кордону України у забезпеченні прикордонної безпеки. *Актуальні проблеми політики*. Вип. 48. 2013. С. 389–397.
3. Керимов Д.А. Методология права. Предмет, функции, проблемы философии права. Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. С. 363.
4. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія ; за заг. ред. О.М. Бандурки. Харків : Вид-во нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 336 с.

5. Конституція України: прийнята від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.

6. Кравчук М.В. Теорія держави і права (опорні конспекти) : навч. посіб. Київ : Атіка, 2003. 288 с.

7. Ляшук Р.М. Правове забезпечення діяльності відділів прикордонної служби. *Юридичний науковий електронний журнал*. №5. 2015. С. 140–144. URL: http://lsej.org.ua/5_2015/40.pdf.

8. Про міжнародні договори України: закон України від 29 червня 2004 р. № 1906-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15#Text>.

9. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посібник. Вид. 9-е, зі змін. Львів : Край, 2007. 188 с.

10. Сабельський Б.В. Становлення і розвиток правового регулювання трудових відносин в США : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01; Київськ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2002. 20 с.

11. Сайфуліна Ю.В. Ієрархічність принципів побудови системи джерел права. *Університетські наукові записки*. 2011. №2 (38). С. 45–50.

12. Скакун О.Ф. Теория государства и права : учебник. Харьков : Консул ; Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.

13. Тарахонич Т.І. Види правового регулювання: теоретичні аспекти розуміння. *Часопис Київського університету права* 2014. С. 28–31.

14. Чумак В.В. Державний кордон як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Право і безпека*. № 1(38). 2011. С. 93–96.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Никифоренко В. С. – кандидат наук по государственному управлению, первый заместитель председателя Государственной приграничной службы Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Nikiforenko V. S. – Candidate of Sciences in Public Administration, First Deputy Head of State Border Guard Service of Ukraine