

Нікіфоренко Володимир Степанович,
доктор юридичних наук, заслужений юрист України,
перший заступник Голови Державної прикордонної служби України,
м. Київ, Україна
ORCID ID 0000-0003-1452-2312

Кукін Ігор В'ячеславович,
кандидат наук з державного управління,
начальник групи наукової роботи Головного центру
супроводження програм розвитку (Офісу реформ)
Державної прикордонної служби України,
м. Київ, Україна
ORCID ID 0000-0003-0976-7884

ДЕРЖАВНА ПРИКОРДОННА СЛУЖБА УКРАЇНИ: ОСНОВНІ ЕТАПИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

У статті розглянуто основні етапи та перспективи розвитку Державної прикордонної служби України з урахуванням нових геополітичних умов, у яких Україна опинилася після 2014 року. Обґрунтовано необхідність об'єднання окремих етапів, які виокремлювались науковцями під час попередніх досліджень до початку активної фази російської агресії. Запропоновано виділення трьох основних етапів розвитку прикордонного відомства України. Звернута увага на поступове виокремлення двох векторів реалізації прикордонної політики, що пов'язані з необхідністю захисту і охорони державного кордону з російською федерацією та республікою білорусь, і впровадження європейських технологій інтегрованого управління кордонами.

Ключові слова: історія розвитку, прикордонна політика, прикордонна діяльність, прикордонна служба, охорона державного кордону.

Прикордонна політика держави має свою специфіку, враховує зовнішні та внутрішні чинники, стан відносин із суміжними та іншими країнами. Її головними цілями є розвиток прикордонного співробітництва та забезпечення належного рівня прикордонної безпеки. Прикордонна діяльність – це “передбачений правом цілеспрямований процес суб'єктно-об'єктної взаємодії в системі державного управління із формування та реалізації прикордонної політики для забезпечення належного рівня прикордонної безпеки” [1, с. 145].

У розвитку прикордонного відомства України було багато новацій, прикладів мужності та героїзму українських прикордонників. Були і прикордонні конфлікти, які до 2014 року вирішувалися лише мирними засобами (з Республікою Молдова (1997–2011 роки) – питання спільного користування автодорогою “Одеса-Рені” в районі населеного пункту Паланка; з Румунією (2004–2009 роки) – вирішення в міжнародному суді питань щодо острова Зміїний; з росією (2003 рік) – питання несанкціонованої діяльності навколо українського острова Тузла).

Перебіг подій, пов'язаних з російською агресією проти України, нові геополітичні перспективи України після набуття нею статусу кандидата для вступу в Європейський Союз вимагають пошуку напрямів подальшого розвитку Державної прикордонної служби України та переосмислення раніше отриманого досвіду на підставі критичного аналізу основних етапів становлення прикордонного відомства.

Результати дослідження історії розвитку Державної прикордонної служби України відображені в роботах О.В. Адамчука, О.В. Ананьїна, О.Т. Басараб, А.В. Братка, О.Б. Ганьби, О.М. Дмитренка, В.Л. Зьолки, М.І. Кабачинського, Ю.Б. Курилюка, М.М. Литвина, А.Б. Мисика, А.Ф. Моти, В.М. Петрова, А.М. Притули, В.М. Процика, О.М. Романухи, Т.О. Цимбалістого та ін. Водночас незначний термін часу, що минув після отримання Україною незалежності, обмежив попередніх дослідників у врахуванні багатьох факторів, які істотно впливають на визначення етапів розвитку прикордонного відомства України. Нові геополітичні умови, в яких Україна опинилася після 2014 року, вимагають переосмислення раніше отриманого досвіду для визначення перспектив подальшого розвитку Державної прикордонної служби України.

Складність визначення етапів розвитку прикордонної політики проявляється через велику кількість ключових подій на різних ділянках державного кордону. Навіть у протистоянні російській агресії окремі науковці вже виділяють декілька періодів: спроба спорудження без попереднього погодження дамби поблизу українського острова Коса Тузла восени 2003 року; окупація Кримського півострова на початку 2014 року; втрата Україною контролю за окремими ділянками державного кордону в Донецькій та Луганській областях. Саме під час протистояння російській агресії став очевидним дисбаланс між правоохоронною та військовою складовими охорони державного кордону [2, с. 6].

Метою статті є визначення системних змін та основних етапів розвитку Державної прикордонної служби України протягом 30 років незалежності України.

Сучасне прикордонне відомство України веде свою історію з дати підписання Указу Президії Верховної Ради України “Про підпорядкування Україні Прикордонних військ, що дислокуються на її території” від 30.08.1991 № 1608-ХІІ. Для забезпечення охорони державного кордону, регламентації підстав, повноважень, способів діяльності органів та підрозділів охорони державного кордону, організації їх комплектування, матеріально-технічного і фінансового забезпечення був необхідний перший (перехідний) етап. Він тривав упродовж 1991–1993 років [3].

На цьому етапі прийнято закони України “Про державний кордон України”, “Про Прикордонні війська України”. Оформлено міжнародними угодами проходження лінії державного кордону з Республікою Польща, Словацькою Республікою та Угорщиною. В їх основу було покладено норми та принципи, що були зазначені у відповідних договорах колишнього СРСР.

Окремо слід зазначити про встановлення державного кордону України з республікою білорусь, російською федерацією і Республікою Молдова. Відповідно до Угоди “Про створення Співдружності Незалежних Держав” всі її підписанти визнали територіальну цілісність і недоторканність існуючих кордонів [4, с. 64].

Суттєвим фактором, що підкреслив необхідність прискорення нормативно-правового визначення державного кордону України, був початок бойових дій у

березні 1992 року у так званому Придністров'ї. Це вплинуло на активізацію процесів встановлення повного контролю на українсько-російській та українсько-білоруській ділянках державного кордону, розбудови на них мережі пунктів пропуску. Протягом 1991–1993 років відбувалось утворення і становлення прикордонного відомства. У цей період опрацьована необхідна нормативно-правова база, створені організаційно-штатні структури, розпочато охорону державного кордону та здійснення прикордонного контролю на українсько-російській, українсько-білоруській та українсько-молдовській ділянках [5, с. 58]. Водночас весь комплекс цих заходів неможливо було повністю виконати протягом зазначених термінів.

Багато дослідників другий етап розвитку прикордонного відомства обмежують періодом 1994–1999 років. Це обґрунтовується проведенням подальших заходів розбудови Прикордонних військ України в межах Комплексної програми розбудови державного кордону, прискоренням процесів договірно-правового оформлення державного кордону, формуванням нової методології охорони державного кордону в нових геополітичних реаліях, розбудовою мережі пунктів пропуску через державний кордон [5, с. 59]. У цей період була удосконалена система управління, що призвело до суттєвої реорганізації організаційно-штатної структури Прикордонних військ України [6].

Також тоді був підписаний договір про державний кордон з республікою білорусь [7] (обмін відповідними грамотами відбувся у 2013 році [8]). Були проведені заходи делімітації та підписана угода про державний кордон з Республікою Молдова [9] (остаточно питання виконання Додаткового Протоколу до цієї угоди вирішені лише у 2011 році шляхом підписання акта визначення та закріплення на місцевості меж ділянки автомобільної дороги Одеса-Рені в районі населеного пункту Паланка [10]).

Міжнародно-правовий механізм забезпечення безпеки державного кордону включає міжнародні організації та установи, які з використанням правових інструментів впливають на непорушність та захищеність державних кордонів. Він створює умови для реалізації спільної прикордонної політики на основі уніфікації норм права з питань прикордонної безпеки, розробки спільних програм і стратегій прикордонної співпраці та впровадження інтегрованих систем прикордонного контролю. Водночас його трансформації не можуть повною мірою слугувати відправними моментами для виокремлення етапів розвитку прикордонного відомства [11].

Упродовж 2000–2003 років відбувалось нормативно-правове забезпечення розбудови прикордонної інфраструктури. Проведено оптимізацію прикордонних структур, переосмислені підходи до організації системи охорони державного кордону та відбулось перетворення Прикордонних військ України у правоохоронний орган спеціального призначення – Державну прикордонну службу України [5, с. 59; 3; 6]. Указом Президента України (№ 1241/2000) було затверджено Програму дій, спрямованих на підтримання режиму державного кордону і прикордонного режиму, розвитку прикордонних та митних органів України на період до 2005 року [12, с. 19].

Як бачимо, на другому та третьому етапах також не відбулось логічного завершення завдань першого періоду. Договір між Україною та Румунією “Про ре-

жим українсько-румунського державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань” був ратифікований Законом України лише у 2004 році [13]. Робота міжнародного суду про визначення морських кордонів між Україною та Румунією тривала до 2009 року [14].

Переговорний процес 2004–2008 років з питань демаркації українсько-російського кордону був малоефективним. Російська сторона затягувала процес шляхом нав'язування одночасного проведення демаркації сухопутної ділянки та делімітації Азовського моря і Керченської протоки. Ситуація змінилась лише у 2010 році з підписанням угоди “Про демаркацію українсько-російського державного кордону”, встановленням 07.11.2012 першого прикордонного знака біля українського населеного пункту Сеньківка. Водночас залишались чисельні суперечності, що були наслідком необхідності продовження спільного користування окремими земельними ділянками (наприклад, російська залізниця на відстані понад 30 км проходила територією Луганської області) [15, с. 318].

Зважаючи на зазначене, доцільно перший етап розвитку прикордонного відомства України розглядати як період створення прикордонної інституції та організації її діяльності в системі центральних органів державної влади. Його тривалість обмежується періодом 1991–2003 років. Саме у середині 2003 року почались кардинальні реформи прикордонної політики України. Відбулось перетворення Прикордонних військ України у правоохоронний орган спеціального призначення – Державну прикордонну службу України [12, с. 19].

У цей період в Україні відбулось переосмислення понять “охорона” і “захист” державного кордону, які раніше розглядались як тотожні. Їх відмінність полягає в тому, що охорона державного кордону здійснюється до моменту вчинення правопорушення шляхом виявлення, попередження та профілактики протиправної діяльності. Заходи захисту державного кордону проводяться лише для поновлення вже порушених прав та інтересів держави.

Прикордонне відомство є ключовим організаційно-правовим інструментом зміцнення прикордонної безпеки, яка досягається скоординованою діяльністю та життям комплексу політичних, організаційно-правових, дипломатичних, економічних, військових, прикордонних, імміграційних, розвідувальних, контррозвідувальних, оперативно-розшукових, природоохоронних, санітарно-карантинних, екологічних, технічних та інших заходів [16].

Організаційно до його складу входять: Адміністрація Державної прикордонної служби України – центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону (протягом 2003–2010 років мала статус центрального органу виконавчої влади, формувала прикордонну політику та координувала діяльність інших центральних органів державної влади в межах наданих повноважень), та його територіальні органи; Морська охорона, яка здійснює охорону державного кордону на морі, річках, озерах, контроль за плаванням суден і кораблів у прилеглий зоні, територіальному морі та внутрішніх водах, охорону суверенних прав України у прилеглий зоні та в її Виключній морській економічній зоні; органи охорони державного кордону, які безпосередньо виконують завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону та відповідно до законодавства України, є правоохоронними органами [17].

Також у Державній прикордонній службі України є: розвідувальний орган, що організовує свою діяльність відповідно до Закону України “Про розвідку”; навчальні заклади; науково-дослідні установи; підрозділи спеціального призначення; органи забезпечення [17].

Здатність права забезпечувати належне регулювання суспільних стосунків впливає на ефективність правового регулювання. Відсутність концепції розвитку законодавства України з прикордонних питань призвело до невідповідності постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” Закону України від 03.04.2003 № 661-IV “Про Державну прикордонну службу України”, що також негативно впливає на реалізацію прикордонним відомством своїх прав координатора прикордонної діяльності [18, с. 5].

Починаючи з березня 2011 року, повноваження центральних органів виконавчої влади з питань проведення реформ були обмежені внесенням пропозицій на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність. Визначення пріоритетних напрямів розвитку було віднесено до виключних компетенцій відповідних міністерств [19]. Унаслідок цього збільшились терміни реалізації законодавчої ініціативи та впровадження інституту кримінальних проступків [20].

Це також призвело до: колізії законодавства з питань фінансування діяльності розвідувального органу (що пов’язане з позбавленням статусу головного розпорядника коштів); збоїв у системі правосуддя через відсутність в органах охорони державного кордону повноважень для проведення досудових розслідувань з питань контрабандної діяльності, торгівлі людьми, незаконного переправлення через державний кордон осіб; зниження оперативності реагування на зміни обстановки; ускладнення процедур співфінансування з Державного бюджету процесів реалізації міжнародних угод з питань залучення міжнародної технічної допомоги тощо.

Закон України “Про національну безпеку України” містить протиріччя з прикордонних питань. Так, Міністерство внутрішніх справ України забезпечує формування та реалізацію політики у сферах: захисту державного кордону України та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; протидії злочинності, нелегальній міграції та інші. На Державну прикордонну службу України покладене завдання щодо реалізації державної політики у сфері безпеки державного кордону України та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні.

Аналіз європейської та інших світових практик свідчить про відсутність єдиного підходу до побудови систем та структур прикордонних інституцій, зокрема у Сполучених Штатах Америки, Республіці Польща, Фінляндській Республіці, Федеративній Республіці Німеччина, країнах Балтії та інших. У кожній країні вони формувалися з огляду на національні традиції, історичний досвід, особливості та форми правових систем, а також безпекового середовища.

Наразі в діяльності Державної прикордонної служби України виокремлюються два вектори реалізації прикордонної політики: захист та охорона державного кордону з російською федерацією та республікою білорусь (потребує досягнення необхідних для адекватного реагування на воєнні загрози спроможностей); впровадження європейських технологій інтегрованого управління кордонами (спрямо-

ується на удосконалення правоохоронної діяльності). З огляду на це, Державна прикордонна служба України як правоохоронний орган спеціального призначення входить до складу сил безпеки, а як військове формування – до складу сил оборони сектору безпеки і оборони України.

Українська парадигма охорони та захисту кордону також має бути само-бутньою. Вона не може формуватися шляхом сліпого калькування чужого досвіду. Надання прикордонному відомству України зазначених повноважень усуває передумови до монополії на правоохоронну діяльність, забезпечує прикордонників комплексом інструментів, що необхідні для реалізації правоохоронних функцій, покращує ефективність взаємодії між правоохоронними органами України.

Після активізації співробітництва з країнами Європейського Союзу та підписання 11.06.2007 у Люксембурзі робочої домовленості було розпочато оперативне співробітництво між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і Європейською агенцією з питань управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах Європейського Союзу. Починаючи з 2010 року, представники прикордонного відомства України брали участь у спільних операціях на сухопутних кордонах України з державами-членами Європейського Союзу, зовнішніх морських кордонах Європейського Союзу, в пунктах пропуску для авіаційного сполучення. Були реалізовані проекти підготовки персоналу з питань виявлення викрадених транспортних засобів та підробок у документах, підготовки кінологів, вивчення іноземної мови. Впроваджено механізми спільного обміну статистичними даними та проведення аналізу ризиків [21, с. 257].

Починаючи з 2007 року, було започатковано щорічне видання Стратегічного бюлетеня прикордонної безпеки України. Підставою для його опрацювання був прийнятий у 2003 році Закон України від 19.06.2003 № 975-IV “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” та низка інших нормативно-правових актів [22]. У 2008 році вперше звернуто увагу на запровадження принципу субсидіарності, що пов’язаний з передаванням на нижчі рівні управління необхідних ресурсів та повноважень для самостійного вирішення завдань на регіональному і територіальному рівнях [23, с. 21].

У 2010 році запроваджено у практику європейську методологію інтегрованого управління кордонами – “комплексний механізм державного управління прикордонною безпекою, який охоплює систему політичних, правових, економічних, організаційних і соціальних засобів цілеспрямованого впливу уповноважених суб’єктів на об’єкти управління прикордонною безпекою”. Його треба розглядати ширше, ніж суто професійну діяльність прикордонників з охорони кордону [24, с. 5].

З огляду на зазначене, доцільно другий період розвитку Державної прикордонної служби України визначати з 2003 до 2014 року. Він пов’язаний зі становленням Державної прикордонної служби України як правоохоронного органу спеціального призначення.

Наступний етап розвитку прикордонного відомства України розпочався у 2014 році та триває досі. У цей період відбулась тимчасова окупація росією території Автономної Республіки Крим, окремих районів Донецької та Луганської

областей, що викликало необхідність: внесення змін у порядок застосування органів та підрозділів охорони державного кордону; створення контрольних пунктів в'їзду-виїзду; пошуку стратегії оновлення основ міжнародного права, міжнародної та прикордонної безпеки [12, с. 19].

В умовах протистояння російському вторгненню формується стратегічне бачення майбутніх перспектив розвитку держави після завершення воєнного стану. Цілком очевидно, що в наступному періоді буде необхідна розбудова південних та східних ділянок державного кордону, впровадження кращих практик захисту та охорони державного кордону, забезпечення його відкритості з Молдовою, Румунією, Туреччиною, Угорщиною, Словаччиною та Польщею, забезпечення взаємних поїздок громадян країн, які мають з Україною добросусідські відносини [25, с. 236].

У зв'язку з цим було прийнято низку нормативно-правових актів, спрямованих на вдосконалення механізму правового регулювання відносин у прикордонному просторі. Зокрема набули чинності Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 “Про Стратегію сталого розвитку “Україна 2020””, розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.11.2015 № 1189 “Про схвалення Стратегії розвитку Державної прикордонної служби”, а також інші нормативно-правові акти з питань забезпечення прикордонної безпеки, насамперед, Закон України “Про національну безпеку України”. Це прискорило трансформацію прикордонної політики відповідно до кращих європейських та світових стандартів [12, с. 19].

У законодавстві тривалий час існувала кримінальна відповідальність за незаконне перетинання державного кордону (передбачалась статтею 331 Кримінального кодексу України). У 2004 році її було декриміналізовано. У 2018 році Законом України № 2599-VIII до Кримінального кодексу України введено статтю 332-2, яка встановлює кримінальну відповідальність за перетинання державного кордону з метою заподіяння шкоди інтересам держави або особою, якій заборонено в'їзд на територію України, або представниками підрозділів збройних сил чи інших силових відомств держави-агресора у будь-який спосіб поза або в пунктах пропуску через державний кордон без відповідних документів або за документами, що містять недостовірні відомості. Проте законодавцем залишено в силі адміністративну відповідальність, передбачену статтею 204-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення, що ускладнює кримінально-правову кваліфікацію зазначеного злочину [25, с. 315].

Залишаються недостатньо врегульованими питання юридичної відповідальності за організацію та переміщення через державний кордон предметів контрабанди. Міжнародні експерти, зокрема і Європейської Комісії, неодноразово зазначали, що Україна чи не єдина європейська держава, де не криміналізована відповідальність за контрабанду.

Державна прикордонна служба України постійно вживає заходів з удосконалення законодавства України. Упродовж 2019–2021 років за її ініціативою був врегульований порядок: виділення органам охорони державного кордону в постійне користування земельних ділянок завширшки 30–50 м уздовж лінії державного кордону для його інженерно-технічного облаштування (Закон України від 29.10.2019 № 232-IX); використання та застосування заходів примусу, бойової

техніки та озброєння особовим складом Державної прикордонної служби України (Закон України від 18.11.2021 № 1897-IX), що підвищило її спроможності.

З початком російської агресії державі для забезпечення належного правопорядку та правового врегулювання правовідносин довелося в авральному порядку приймати низку законодавчих актів. Законом України від 15.04.2014 № 1207-VII “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України” було доповнено Кодекс України про адміністративні правопорушення статтею 204-2, а Кримінальний кодекс України – статтею 332-1, що передбачають юридичну відповідальність за порушення порядку в’їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї [26].

Починаючи з 24 лютого 2022 року, Україна закрила пункти пропуску через українсько-білоруську та українсько-російську ділянки держаного кордону. Територія, де основні завдання прикордонників полягали в боротьбі з диверсійно-розвідувальними групами противника та відбитті збройного вторгнення, значно збільшилась. Ці обставини потребують корегування прикордонної політики України на далеку перспективу та зміни парадигми охорони кордонів з російською федерацією та республікою білорусь.

Таким чином, в історії розвитку прикордонного відомства України доцільно виділяти три основні етапи, що наведені в табл. 1. Перший (1991–1993 роки) – утворення прикордонного відомства та організація його діяльності в системі центральних органів державної влади України. Другий (2003–2014 роки) – становлення Державної прикордонної служби України як правоохоронного органу спеціального призначення. Третій (триває з 2014 року) – захист української державності та відновлення територіальної цілісності України.

Таблиця 1

Етапи розвитку Державної прикордонної служби України

№ з/п	Період років	Зміст етапів
1	1991 – 2003	Утворення прикордонного відомства та організація його діяльності в системі центральних органів державної влади України
2	2003 – 2014	Становлення Державної прикордонної служби України як правоохоронного органу спеціального призначення
3	Із 2014 року	Захист української державності та відновлення територіальної цілісності України

Із набуттям Україною та Республікою Молдова статусу кандидатів для вступу до Європейського Союзу виникає нагальна потреба створення нової системи захисту державного кордону, підвищення ефективності реалізації державної прикордонної політики, прискорення процесів запровадження європейських стандартів інтегрованого управління кордонами, створення належних умов для реалізації прав і свобод людини, розвитку транскордонного співробітництва, підготовки органів та підрозділів охорони державного кордону до захисту і охорони зовнішніх кордонів Європейського Союзу.

Крім того, у сучасних умовах Державна прикордонна служба України у складі сил безпеки і оборони виконує п’ять основних завдань, зокрема: участь у

відсічі збройній агресії, забезпечення контролю режиму воєнного стану (в оперативному підпорядкуванні Збройних Сил України перебуває значна кількість органів та підрозділів охорони державного кордону); організація відновлення охорони державного кордону на його деокупованих ділянках; відновлення роботи системи спостереження на морській ділянці державного кордону.

Підсумовуючи, ще раз зазначимо три основні етапи, які необхідно виділити у розвитку Державної прикордонної служби України. Перший (1991–2003 роки) – утворення прикордонного відомства та організація його діяльності в системі центральних органів державної влади України. Другий (2003–2014 роки) – становлення Державної прикордонної служби України як правоохоронного органу спеціального призначення. Третій (з 2014 року) – захист української державності та відновлення територіальної цілісності України.

Після завершення воєнного стану слід вважати основними такі напрями розвитку прикордонного відомства України: адаптація нормативно-правової бази з прикордонних питань до стандартів Європейського Союзу; подальший розвиток системи інтегрованого управління кордонами та інтенсифікація міжнародного прикордонного співробітництва; підвищення ефективності захисту та охорони ділянок державного кордону з республікою білорусь та російською федерацією (визначення двокілометрової смуги оборонних земель, створення системи інженерних споруд вздовж лінії державного кордону, реорганізація наявних та розгортання додаткових прикордонних підрозділів за рахунок збільшення загальної чисельності Державної прикордонної служби України (мінімум на 10 тис. осіб), забезпечення їх сучасним озброєнням, військовою технікою, матеріальними засобами); посилення протидії протиправній діяльності на державному кордоні, надання прикордонним органам відповідних слідчих повноважень; посилення відповідальності за порушення законодавства України з прикордонних питань; розвиток прикордонної авіації та Морської охорони; розбудова системи висвітлення надводної обстановки в акваторіях Чорного та Азовського морів; створення системи обробки попередньої інформації про пасажирів; реконструкція наявних та будівництво нових пунктів пропуску через державний кордон з країнами ЄС; подальше впровадження у практику служби прикордонних нарядів систем дистанційного контролю за ділянками місцевості та нових технологій і технічних засобів; організація підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу з урахуванням нових викликів, кращого світового досвіду країн, що постійно знаходяться під загрозою агресії; розвиток системи соціального та правового захисту, медичної та психологічної реабілітації військовослужбовців, які брали участь у бойових діях.

Нагальними потребами сьогодення є: забезпечення балансу між належним рівнем прикордонної безпеки та відкритістю державного кордону для законного транскордонного співробітництва та осіб, які подорожують; повернення прикордонному відомству України повноважень координатора діяльності суб'єктів інтегрованого управління кордонами, які в неї були протягом 2003–2011 років. Головним результатом виконання заходів наступного етапу розвитку буде забезпечення готовності Державної прикордонної служби України до захисту зовнішніх кордонів Європейського Союзу.

Напрямом подальших досліджень може бути визначення особливостей нормативно-правової бази Фінляндії, Латвії та Іспанії, де прикордонні відомства разом з правоохоронними функціями виконують військові завдання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Литвин М.М. Прикордонна діяльність держави: теоретичний аспект. *Стратегічні пріоритети*. 2014. № 1. С. 141–149. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/spa_2014_1_21 (дата звернення: 13.11.2022).
2. Братко А.В., Мисик А.Б. Роль Державної прикордонної служби України в системі воєнної безпеки в умовах гібридної війни. *Честь і закон*. 2021. № 1(76). С. 5–10.
3. Процик В.М. Нормативно-правове забезпечення процесу створення і становлення Прикордонних військ України (30 серпня 1991–1993 рр.). *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2009. № 2. URL: https://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/library/visnyku/nvsy/02_2009/09rvmrvu.pdf (дата звернення: 12.11.2022).
4. Цимбалістий Т.О. Конституційно-правовий статус державного кордону України: дис. ... канд. юрид. наук: 20.02.03 / Академія ПВУ імені Б. Хмельницького. Хмельницький, 1998. 213 с.
5. Кабачинський М.І. На варті рубежів Батьківщини: Прикордонні війська України в 1991–2003 роках: монографія. Хмельницький: НАДПСУ, 2006. 564 с.
6. Ананьїн О.В. Прикордонна безпека України в сучасних умовах. *Гілея: науковий вісник. Збірник наукових праць*. 2011. Спецвипуск. С. 517–521.
7. Договір між Україною і Республікою Білорусь про державний кордон: Договір, ратифікований Законом України від 18.07.1997 № 491/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/112_004#Text (дата звернення: 13.11.2022).
8. Україна і білорусь остаточно поділили кордони. URL: <https://news.finance.ua/ua/news/-/303960/ukraina-i-bilorus-ostatochno-podilyly-kordony> (дата звернення: 11.11.2022).
9. Договір між Україною і Республікою Молдова про державний кордон. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/498_046#Text (дата звернення: 13.11.2022).
10. Щодо підписання Акту визначення та закріплення на місцевості меж ділянки автомобільної дороги Одеса-Рені в районі н.п. Паланка. *Міністерство закордонних справ України*. URL: <https://mfa.gov.ua/news/800-shhodo-pidpisannya-aktu-viznachennya-ta-zakriplennya-na-miscevosti-mezh-dilyanki-avtomobilynoji-dorogi-odesa-teni-v-rajonі-np-palanka> (дата звернення: 13.11.2022).
11. Адамчук О.В., Петров В.М., Дмитренко О.М. Державна прикордонна служба України як суб'єкт забезпечення внутрішньої безпеки держави. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2017. № 2. С. 175–180.
12. Ганьба О.Б. Становлення та розвиток правових відносин у сфері прикордонної безпеки України: від архаїчного права до сьогодення. *Право та державне управління*. 2019. № 3 (36). Т. 1. С. 16–21.
13. Договір між Україною та Румунією про режим українсько-румунського державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань: Договір ратифікований Законом України від 12.05.2004 № 1714-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/642_022#Text (дата звернення: 13.11.2022).
14. International court of justice reports of judgments, advisory opinions and orders maritime delimitation in the black sea (Romania v Ukraine) judgment of 03.02.2009. URL: <https://web.archive.org/web/20171031115513/http://www.icj-cij.org/files/case-related/132/132-20090203-JUD-01-00-EN.pdf> (дата звернення: 11.11.2022).
15. Романуха О.М. Демаркація українсько-російського кордону. *Молодий вчений*. 2016. № 4 (31). С. 318–322.
16. Зьолка В., Мота А. Державна прикордонна служба України як суб'єкт реалізації державної міграційної політики України. *Migration & Law*. 2021. Vol. 1. Issue 1. С. 50–68.
17. Про Державну прикордонну Службу України: Закон України від 03.04.2003 № 661-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text> (дата звернення: 13.11.2022).
18. Басараб О.Т. Перспективи розвитку законодавства, що регулює оперативну-службову діяльність Державної прикордонної служби України. *Право і суспільство*. 2018. № 3. С. 3–8.
19. Про центральні органи виконавчої влади. Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 11.11.2022).

20. *Притула А.М.* Державна прикордонна служба України в системі протидії злочинності. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України*. Серія: Юридичні науки. 2019. Вип. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnadrscurn_2019_1_4 (дата звернення: 13.11.2022).
21. Митна енциклопедія: у 2-х т. / І.Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А.А., 2013. Т. 1. 472 с.
22. Біла книга – 2007. Стратегічний бюлетень прикордонної безпеки України / Адміністрація Державної прикордонної служби України. Київ, 2007. 122 с.
23. Біла книга – 2008. Стратегічний бюлетень прикордонної безпеки України / Адміністрація Державної прикордонної служби України. Київ, 2008. 192 с.
24. *Литвин М.М.* Концептуальні засади інтегрованого управління кордонами. Досвід упровадження в Україні. *Наука і оборона*. 2014. № 1. С. 3–7.
25. *Курилюк Ю.Б.* Кримінальна відповідальність за порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї. *Нове українське право*. 2021. Вип. 3. С. 235–242.
26. *Курилюк Ю.Б.* Незаконне перетинання державного кордону України: деякі аспекти складу злочину. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 4. С. 315–320.

REFERENCES

1. *Lytvyn M.M.* (2014). Prykordonna diialnist derzhavy: teoretychnyi aspekt. "Border activity of the state: theoretical aspect". Strategic priorities. No. 1. P. 141–149. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/spa_2014_1_21 (Date of Application: 13.11.2022) [In Ukrainian].
2. *Bratko A.V., Mysyk A.B.* (2021). Rol derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy v systemi voiennoi bezpeky v umovakh hibrydnoi viiny. "The role of the state border service of Ukraine in the system of military security in the conditions of a hybrid war". Honor and law. No. 1(76). P. 5–10 [In Ukrainian].
3. *Protsyk V.M.* (2009). Normatyvno-pravove zabezpechennia protsesu stvorennia i stanovlennia Prykordonnykh viisk Ukrainy (30 serpnia 1991–1993 rr.). "Regulatory and legal support of the process of creation and formation of the Border Troops of Ukraine (August 30, 1991–1993)". Scientific Bulletin of the Lviv State University of Internal Affairs. No. 2. URL: https://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/library/visnyky/nvsy/02_2009/09pvmpvu.pdf (Date of Application: 12.11.2022) [In Ukrainian].
4. *Tsimbalisty T.O.* (1998). Konstytutsiino-pravovyi status derzhavnoho kordonu Ukrainy. "Constitutional and legal status of the state border of Ukraine": dissertation. ... Candidate of Jurid. Sciences: 20.02.03 / B. Khmelnytskyi Academy of State University. Khmelnytskyi. 213 p. [In Ukrainian].
5. *Kabachinskyi M.I.* (2006). Na varti rubezhiv Batkivshchyny. "Guarding the borders of the Motherland: Border troops of Ukraine in 1991–2003": monograph. Khmelnytskyi: NADPSU. 564 p. [In Ukrainian].
6. *Ananiin O.V.* (2011). Prykordonna bezpeka Ukrainy v suchasnykh umovakh. "Border security of Ukraine in modern conditions". Gilea: Scientific Bulletin. Collection of scientific works. Special issue. P. 517–521 [In Ukrainian].
7. Dohovir mizh Ukrainoiu i Respublikoiu Bilorus pro derzhavnyi kordon. "Agreement between Ukraine and the Republic of Belarus on the state border": Agreement ratified by Law of Ukraine No. 491/97-BP dated 18.07.1997. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/112_004#Text (Date of Application: 13.11.2022) [In Ukrainian].
8. Ukraina i bilorus ostatochno podilyly kordony. "Ukraine and Belarus finally divided the borders". URL: <https://news.finance.ua/ua/news/-/303960/ukrayina-i-bilorus-ostatochno-podilyly-kordony> (Date of Application: 11.11.2022) [In Ukrainian].
9. Dohovir mizh Ukrainoiu i Respublikoiu Moldova pro derzhavnyi kordon. "Agreement between Ukraine and the Republic of Moldova on the state border". URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/498_046#Text (Date of Application: 13.11.2022) [In Ukrainian].
10. Shchodo pidpysannia Aktu vyznachennia ta zakriplennia na mistsevosti mezh dilianky avtomobilnoi dorohy Odesa-Reni v raioni n.p. Palanka. "Regarding the signing of the Act of defining and fixing the boundaries of the section of the Odesa-Reni highway in the area of n.p. Palanka". Ministry of Foreign Affairs of Ukraine. URL: <https://mfa.gov.ua/news/800-shhodo-pidpisannya-aktu-vyznachennia-ta-zakriplennia-na-miscevosti-mezh-dilyanki-avtomobilnoji-dorogi-odesa-reni-v-rajoni-np-palanka>. (Date of Application: 13.11.2022) [In Ukrainian].

11. Adamchuk O.V., Petrov V.M., Dmytrenko O.M. (2017). Derzhavna prykordonna sluzhba Ukrainy yak subiekt zabezpechennia vnutrishnoi bezpeky derzhavy. "The State Border Service of Ukraine as a subject of ensuring the internal security of the state". Public administration and customs administration. No. 2. P. 175–180 [In Ukrainian].
12. Hamba O.B. (2019). Stanovlennia ta rozvytok pravovykh vidnosyn u sferi prykordonnoi bezpeky Ukrainy: vid arkhainoho prava do sohodennia. "Formation and development of legal relations in the sphere of border security of Ukraine: from archaic law to the present". Law and public administration. No. 3 (36). T. 1. P. 16–21 [In Ukrainian].
13. Dohovir mizh Ukrainoiu ta Rumuniieiu pro rezhym ukrainsko-rumunskoho derzhavnoho kordonu, spivrobotnytstvo ta vzaiemnu dopomohu z prykordonnykh pytan. "Agreement between Ukraine and Romania on the regime of the Ukrainian-Romanian state border, cooperation and mutual assistance on border issues": Agreement ratified by Law of Ukraine No. 1714-IV dated 12.05.2004. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/642_022#Text. (Date of Application: 13.11.2022) [In Ukrainian].
14. International court of justice reports of judgments, advisory opinions and orders maritime delimitation in the black sea (Romania v Ukraine) judgment of 02.03.2009. URL: <https://web.archive.org/web/20171031115513/http://www.icj-cij.org/files/case-related/132/132-20090203-JUD-01-00-EN.pdf>. (Date of Application: 11.11.2022) [In English].
15. Romanukha O.M. (2016). Demarkatsiia ukrainsko-rosiskoho kordonu. "Demarcation of the Ukrainian-Russian border". Young Scientist. No. 4 (31). P. 318–322 [In Ukrainian].
16. Zolka V., Mota A. (2021). Derzhavna prykordonna sluzhba Ukrainy yak subiekt realizatsii derzhavnoi mihratsiinoi polityky Ukrainy. "State border service of Ukraine as a subject of implementation of the state migration policy of Ukraine". Migration & Law. Vol. 1. Issue 1. P. 50–68 [In Ukrainian].
17. Pro Derzhavnu prykordonnu Sluzhbu Ukrainy. "On the State Border Service of Ukraine: Law of Ukraine dated April 3, 2003 No. 661-IV". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text>. (Date of Application: 13.11.2022) [In Ukrainian].
18. Basarab O.T. (2018). Perspektyvy rozvytku zakonodavstva, shcho rehulyuye operatyvno-sluzhbovu diialnist Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy. "Prospects for the development of legislation regulating operational and service activities of the State Border Service of Ukraine". Law and Society. No. 3. P. 3–8 [In Ukrainian].
19. Pro tsentralni orhany vykonavchoi vlady. "About central bodies of executive power. Law of Ukraine dated March 17, 2011 No. 3166-VI". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>. (Date of Application: 11.11.2022) [In Ukrainian].
20. Prytula A.M. (2019). Derzhavna prykordonna sluzhba Ukrainy v systemi protydzii zlochynnosti. "The State Border Service of Ukraine in the system of combating crime". Bulletin of the National Academy of the State Border Service of Ukraine. Series: Legal Sciences. Issue 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnadpcurn_2019_1_4. (Date of Application: 13.11.2022) [In Ukrainian].
21. Mytna entsyklopediia: U dvokh tomakh. "Customs encyclopedia: In two volumes" / I.H. Berezhniuk (res. editor) and others. Khmelnytskyi: PP Melnyk A.A., 2013. Vol. 1. 472 p. [In Ukrainian].
22. Bila knyha – 2007. Stratehichni biuleten prykordonnoi bezpeky Ukrainy. "White book – 2007. Strategic bulletin of the border security of Ukraine" / Administration of the State Border Service of Ukraine. Kyiv, 2007. 122 p. [In Ukrainian].
23. Bila knyha – 2008. Stratehichni biuleten prykordonnoi bezpeky Ukrainy. "White book – 2008. Strategic bulletin of the border security of Ukraine" / Administration of the State Border Service of Ukraine. Kyiv, 2008. 192 p. [In Ukrainian].
24. Lytvyn M.M. (2014). Kontseptualni zasady intehrovanoho upravlinnia kordonamy. Dosvid uprovadzhennia v Ukraini. "Conceptual principles of integrated border management. Implementation experience in Ukraine". Science and defense. No. 1. P. 3–7 [In Ukrainian].
25. Kuryliuk Yu.B. (2021). Kryminalna vidpovidalnist za porushennia poriadku vyizdu na tymchasovo okupovanu terytoriiu Ukrainy ta vyizdu z nei. "Criminal liability for violation of the procedure for entering and leaving the temporarily occupied territory of Ukraine". New Ukrainian law. Issue 3. P. 235–242 [In Ukrainian].
26. Kuryliuk Yu.B. (2019). Nezakonne peretynannia derzhavnoho kordonu Ukrainy: deiaki aspekty skladu zlochynu. "Illegal crossing of the state border of Ukraine: some aspects of the composition of the crime". Journal of the Kyiv University of Law. No. 4. P. 315–320 [In Ukrainian].

Nikiforenko Volodymyr,Doctor of Juridical Sciences, Honored Lawyer of Ukraine,
First Deputy Head of the State Border Service of Ukraine,
Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0003-1452-2312**Kukin Ihor,**Candidate of Sciences in Public Administration,
Head of the scientific work group of the Main Center
support of development programs (Office of Reforms)
State Border Service of Ukraine, Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0003-0976-7884**STATE BORDER GUARD SERVICE OF UKRAINE: MAIN STAGES
AND PERSPECTIVES OF DEVELOPMENT**

The article presents the results of the study of the main stages and prospects of development of the State Border Guard Service of Ukraine, taking into account the new geopolitical conditions in which Ukraine found itself after 2014. The necessity of combining individual stages, which were singled out by scientists during previous studies before the beginning of the active phase of Russian aggression, was substantiated. Attention was drawn to the gradual separation of two vectors of border policy implementation related to the need to protect and secure the state border with the Russian Federation and the Republic of Belarus and the introduction of European technologies of integrated border management. It was emphasized that these features include the State Border Guard Service of Ukraine as a special purpose law enforcement agency in the security forces, and as a military formation – in the defense forces of Ukraine.

It is proposed to distinguish three main stages of development of the State Border Guard Service of Ukraine. The first stage of development (1991–2003) was the formation of the border guard agency and its activities in the system of central state authorities of Ukraine. The second stage of development (2003–2014) is the formation of the State Border Guard Service of Ukraine as a special law enforcement agency. The third stage (since 2014) is the protection of Ukrainian statehood and restoration of the territorial integrity of Ukraine.

The expedient directions of further development of the State Border Guard Service of Ukraine after the end of martial law are given. Today, the urgent need is to ensure a balance between the proper level of border security, openness of the state border for legal cross-border cooperation and travelers, returning to the State Border Guard Service of Ukraine the powers of coordinator of the integrated border management entities, as it was during 2003–2011. The materials of the article can be used for planning further measures to improve the regulatory and legal support of the State Border Guard Service of Ukraine and the subjects of integrated border management. Ensuring the readiness of the State Border Guard Service of Ukraine to protect the

© Nikiforenko Volodymyr, Kukin Ihor, 2022

external borders of the European Union is the main result of the next stage of development.

Keywords: history of the State Border Guard Service of Ukraine, border guard policy, border guard activities, border guard service, state border protection.

Отримано 29.11.2022