

УДК 351.746:327.39

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.03.2.7>

ФУНКЦІЇ МОРСЬКОЇ ОХОРОНИ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Бондаренко К.В.,*докторка юридичних наук, доцентка,
професорка кафедри загальноправових дисциплін
Національного університету «Одеська морська академія»
ORCID: 0000-0002-5799-8102***Некрасов Д.С.,***помічник начальника Регіонального управління
Морської охорони
Державної прикордонної служби України з правової роботи,
полковник юстиції*

Бондаренко К.В., Некрасов Д.С. Функції Морської охорони Державної прикордонної служби України в контексті євроінтеграції.

У статті здійснено комплексний аналіз функціональних засад діяльності Морської охорони Державної прикордонної служби України в контексті євроінтеграційного курсу держави. Авторами розкрито ключові аспекти нормативно-правового регулювання діяльності цього структурного підрозділу ДПСУ, що виконує стратегічну роль у забезпеченні національної безпеки та прикордонного контролю на морських ділянках державного кордону. Особливу увагу приділено розмежуванню понять «мета», «ціль», «завдання» та «функція» як основоположних категорій, які мають суттєве значення для правового та управлінського осмислення діяльності Морської охорони.

У процесі дослідження акцентовано увагу на зміні безпекового середовища в Чорноморському регіоні, а також на зростаючій ролі прикордонної співпраці та інтеграції до європейських безпекових механізмів. Автори обґрунтовують необхідність перегляду та уточнення правового статусу Морської охорони в контексті посилення європейських інтеграційних прагнень України, а також вказує на необхідність гармонізації вітчизняного законодавства з правом Європейського Союзу, зокрема з нормами, що регламентують діяльність агентства Frontex та прикордонно-митного співробітництва в рамках Шенгенського асґвіс.

Підкреслюється, що в умовах наближення України до повноправного членства в ЄС морські кордони нашої держави автоматично набудуть статусу зовнішніх кордонів Європейського Союзу. Це, у свою чергу, обумовлює необхідність посилення інституційної спроможності Морської охорони, удосконалення системи підготовки кадрів, технічного оснащення, впровадження спільних стандартів контролю та протидії транснаціональним загрозам — зокрема, незаконній міграції, контрабанді, піратству, морському тероризму.

Таким чином, стаття має на меті окреслити стратегічні напрями реформування функцій Морської охорони ДПСУ, спрямовані на забезпечення ефективної охорони морських кордонів у відповідності до європейських стандартів і вимог сучасної геополітичної ситуації. Результати дослідження можуть бути використані у практичній діяльності прикордонних органів, під час розробки законодавчих ініціатив, а також у науково-освітньому процесі з питань безпекознавства та євроінтеграції.

Ключові слова: Державна прикордонна служба України, Морська охорона, функції, завдання, цілі, мета, державний кордон, євроінтеграція, безпека.

Bondarenko K.V., Niekrasov D.S. Functions of the Maritime Guard of the State Border Guard Service of Ukraine in the context of European integration.

The article provides a comprehensive analysis of the functional foundations of the Maritime Guard of the State Border Guard Service of Ukraine within the framework of the country's European integration trajectory. The authors explore the key aspects of legal regulation concerning the activities of this structural unit of the SBGSU, which plays a strategic role in ensuring national security and border control at maritime sections of the state border. Special attention is paid to the differentiation of the fundamental concepts of «purpose», «goal», «task», and «function», which are essential for the legal and managerial understanding of the Maritime Guard's operations.

The study emphasizes the changing security environment in the Black Sea region, as well as the increasing importance of border cooperation and integration into European security mechanisms.

Authors substantiate the need to revise and clarify the legal status of the Maritime Guard in light of Ukraine's growing aspirations for EU membership and points to the necessity of harmonizing national legislation with EU law, particularly with the norms regulating the activity of the Frontex agency and border-customs cooperation within the framework of the Schengen acquis.

It is underlined that as Ukraine approaches full EU membership, its maritime borders will automatically acquire the status of the European Union's external borders. This entails the need to strengthen the institutional capacity of the Maritime Guard, improve personnel training systems and technical equipment, and implement joint control standards and measures to counter transnational threats — including illegal migration, smuggling, piracy, and maritime terrorism.

Thus, the article aims to outline the strategic directions for reforming the functions of the Maritime Guard of the SBGSU, aimed at ensuring effective protection of maritime borders in accordance with European standards and the demands of the current geopolitical situation. The findings of the study can be applied in the practical activities of border authorities, in legislative development, and in academic and educational fields related to security studies and European integration.

Key words: State Border Guard Service of Ukraine, Maritime Guard, functions, tasks, goals, aim, state border, European integration, security.

Постановка проблеми. Після Революції Гідності 2013–2014 років український народ остаточно утвердив свій вибір на користь європейського та євроатлантичного курсу розвитку. Цей вектор набув особливої актуальності в умовах повномасштабної збройної агресії російської федерації. Однією з ключових подій на цьому шляху стало рішення Європейської ради від 14 грудня 2023 р. про початок переговорів щодо вступу України до Європейського Союзу. Уже через кілька днів Президент України оголосив про старт скринінгу законодавства – процесу глибинного порівняння українських нормативних актів із правом ЄС [1].

У цьому контексті особливої уваги набуває питання функціонування Державної прикордонної служби України (далі – ДПС України), зокрема її структурного підрозділу – Морської охорони. Адже з моменту набуття Україною членства в ЄС, морський кордон нашої держави автоматично стане зовнішнім морським кордоном усього Союзу. Це накладає нові зобов'язання як у нормотворчій, так і в правозастосовній площині.

Метою цієї статті є дослідження правових основ функціонування Морської охорони ДПС України, її завдань і функцій, з урахуванням євроінтеграційного виміру та викликів, що постають перед Україною в сфері прикордонної безпеки. Завданням дослідження є також аналіз змістовного навантаження понять «завдання» і «функції» у національному законодавстві, виявлення термінологічних і правозастосовних прогалин, а також формулювання пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання діяльності Морської охорони [2, с. 33].

Стан опрацювання проблематики. У контексті євроінтеграційних процесів України окрема увага приділяється дослідженням функціонування та реформування Морської охорони ДПС України. Зокрема, наукові праці аналізують вплив європейських стандартів на оперативні можливості та правові засади діяльності морських підрозділів (Заборовський В., Половников В., Саган В. та ін.). Проте системний аналіз функцій Морської охорони в умовах адаптації до норм ЄС залишається фрагментарним, що й зумовлює актуальність подальших наукових пошуків у цій сфері.

Виклад основного матеріалу.

1. Нормативно-правова основа створення та функціонування Морської охорони ДПС України.

Питання становлення Морської охорони як окремої складової системи ДПС України має як історичний, так і правовий вимір. Початком реформи прикордонного відомства України можна вважати 2003 рік, коли було ухвалено Закон України «Про Державну прикордонну службу України» [3]. Саме з цього моменту розпочався процес трансформації прикордонних військ у правоохоронний орган спеціального призначення.

Згідно зі статтею 6 зазначеного Закону, до структури ДПС України входить Морська охорона, представлена загонами морської охорони [3]. Проте в самому законодавстві відсутнє чітке визначення поняття «Морська охорона», що ускладнює ідентифікацію її правового статусу. На рівні підзаконних актів створено Регіональне управління Морської охорони (відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України 2019 р.), яке виконує координаційну й управлінську функцію щодо морських підрозділів у межах повноважень Адміністрації ДПС України [4].

Варто підкреслити, що основні функції та завдання Морської охорони визначені у статтях 2 та 9 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» [3]. Однак у тексті цього Закону простежується нормативне змішування понять «функції» та «завдання», що створює як теоретичну, так і практичну проблему, зокрема у контексті європейських стандартів, де таке розмежування має важливе значення для системності правового регулювання.

Функціонально Морська охорона реалізує повноваження з охорони державного кордону на морі, річках, озерах та інших водоймах; забезпечення режиму державного кордону; контролю за плаванням суден; участі у правоохоронних заходах, пов'язаних із порушенням прикордонного законодавства; протидії збройній агресії; а також виконання пошуково-рятувальних операцій [5, с. 79].

Однак недостатня чіткість у законодавчому регулюванні статусу Морської охорони як суб'єкта публічного управління, відсутність узгоджених термінологічних підходів та надмірна фрагментарність нормативної бази створюють перешкоди для ефективного функціонування цієї важливої інституції в умовах, коли Україна прагне стати частиною єдиної європейської системи безпеки [6, с. 112; 7, с. 50].

2. Завдання Морської охорони: законодавчий зміст і концептуальні суперечності.

Закон України «Про Державну прикордонну службу України» містить низку положень, які безпосередньо стосуються завдань Морської охорони. У статтях 2 та 9 Закону зазначено перелік основних напрямів діяльності, серед яких:

- охорона державного кордону на морі, річках, озерах та інших водоймах;
- здійснення правоохоронних функцій, зокрема запобігання порушенням законодавства в межах прикордонної юрисдикції;
- контроль за плаванням та перебуванням українських і іноземних невійськових суден і військових кораблів у прилеглий зоні, територіальному морі та внутрішніх водах України;
- охорона суверенних прав України у виключній (морській) економічній зоні;
- контроль за реалізацією прав і виконанням зобов'язань у цих зонах усіма суб'єктами – національними, іноземними, міжнародними;
- участь у бойових діях у разі збройної агресії;
- участь у пошуково-рятувальних операціях.

Цей перелік свідчить про комплексність завдань Морської охорони, яка виконує як класичні прикордонні функції, так і завдання в сфері морської безпеки, екології, міжнародного морського права, а також національної оборони [8]. Така багатифункціональність вимагає відомчої гнучкості, високого професіоналізму кадрів і відповідного законодавчого забезпечення.

Разом із тим, у нормативно-правових актах простежується методологічна неузгодженість термінів. Часто поняття «функція» та «завдання» використовуються як синоніми. Однак у фаховій літературі ці поняття розмежовуються. Завдання розглядається як конкретна цільова дія, запланована до виконання, тоді як функція – це постійний напрям діяльності або роль, яку суб'єкт виконує у межах своєї компетенції.

У цьому контексті важливо згадати положення п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Державну прикордонну службу України», яке визначає завдання з охорони державного кордону з метою «недопущення незаконної зміни проходження його лінії». Це формулювання відповідає саме сутності «завдання», оскільки воно окреслює конкретний результат, до якого повинні бути спрямовані зусилля Морської охорони.

Водночас згідно з п. 1 ст. 19 цього ж Закону, службовим особам надано повноваження «припиняти будь-які спроби незаконної зміни проходження лінії державного кордону України». Це вже приклад функції – засобу, через який реалізується поставлене завдання.

Таким чином, законодавча база містить ознаки термінологічної нечіткості, що може ускладнювати правозастосування, особливо в міжнародному або інтеграційному контексті, де правова точність має вирішальне значення.

3. Методологічне розмежування понять «мета», «ціль», «завдання», «функція» та їх значення для діяльності Морської охорони.

Чіткість у правовій термінології є надзвичайно важливою умовою ефективності державного управління, особливо у таких критично чутливих сферах, як безпека та оборона. Поняття «мета», «ціль», «завдання» і «функція» становлять основу логічної системи організації діяльності будь-якого суб'єкта публічного адміністрування, зокрема Морської охорони ДПС України.

У науковій та енциклопедично-довідковій літературі поняття «завдання» трактується як задалегідь сформульований обсяг дій, запланований до виконання з метою досягнення певного результату. Натомість «функція» розглядається як стабільна, повторювана форма діяльності, що залежить від характеру поставлених завдань і водночас реалізує їх на практиці [9].

Автори статті пропонують наступну ієрархію понять:

Мета – глобальна причина існування суб'єкта (у даному випадку – забезпечення прикордонної безпеки та захист суверенітету України на морі);

Ціль – конкретизоване відображення мети у вигляді досяжних результатів (наприклад, унеможливлення порушень морського кордону, забезпечення контролю над економічною зоною);

Завдання – операційні дії, що втілюють цілі у формі конкретних управлінських або правоохоронних кроків (патрулювання, перевірка суден, затримання порушників тощо);

Функції – напрями діяльності, через які реалізуються завдання (охорона, контроль, рятування, моніторинг, оборона).

Таке логічне структурування є не лише теоретично виправданим, але й має практичне значення. По-перше, воно дозволяє розробляти внутрішні регламенти та посадові інструкції з більшою точністю. По-друге, сприяє правильному формулюванню звітності й аналітики. По-третє, допомагає посадовим особам краще розуміти свою роль у загальному ланцюгу безпеки держави.

Більше того, розуміння загальної мети підвищує внутрішню мотивацію працівників, дозволяє їм усвідомити важливість власної роботи в контексті оборони країни та захисту її кордонів, особливо в умовах воєнного стану. Це важливий людський і моральний аспект, який часто залишається поза межами суто правового аналізу, але має вирішальне значення для службової ефективності.

Таким чином, системне тлумачення понять «мета – ціль – завдання – функція» дозволяє підвищити ефективність управління, точність нормативного регулювання і якість реалізації державної політики у сфері морської безпеки.

4. Євроінтеграційний вимір функціонування Морської охорони: перспективи та виклики.

У контексті реалізації стратегічного курсу України на членство в Європейському Союзі діяльність Морської охорони ДПС України набуває нового значення. Вона стає не лише елементом внутрішньої безпеки, але й важливим чинником регіональної та міжнародної стабільності в Чорноморському басейні. У цьому аспекті особливо актуальним є приведення стандартів діяльності Морської охорони у відповідність до європейських вимог та практик.

*4.1 Гармонізація з *acquis* ЄС у сфері морського кордону.*

Однією з умов євроінтеграції України є імплементація *acquis communautaire* – законодавства ЄС. У сфері охорони морського кордону ключовим документом є Регламент ЄС № 656/2014, який встановлює правила спільного контролю кордонів у морському просторі [10]. Згідно з цим документом, прикордонні органи мають діяти з дотриманням принципів гуманності, захисту прав людини, безпеки навігації, а також міжнародного морського права.

На практиці це означає, що Морська охорона має адаптувати власні стандарти дій при перехопленні суден, процедур перевірки, обробки даних, взаємодії з рятувальними структурами, а також при поводженні з особами, які шукають притулку або потерпають у морі. З огляду на те, що Україна має стратегічну співпрацю з Frontex – Агентством ЄС з охорони зовнішніх кордонів, важливо створити нормативну та технічну сумісність з її структурами [11]. Також ця стратегічна співпраця додатково повертає нас до важливості належного визначення цілей, завдань та функцій Морської охорони, адже нормативні документи, що регулюють діяльність Frontex, багато уваги приділяють саме функціям берегової охорони [12, с. 8].

4.2 Проблеми адаптації та стратегічна необхідність реформування.

Незважаючи на наявні позитивні зрушення, залишається низка викликів:

- невідповідність деяких положень національного законодавства принципам розмежування функцій та завдань;
- необхідність нарощення технічних ресурсів, здатних забезпечити повноцінний моніторинг морських просторів, в тому числі виключної економічної зони;
- необхідність підвищення рівня підготовки персоналу у сфері міжнародного морського права, стандартів (законодавства) ЄС, англійської мови тощо;
- нерозробленість механізмів оперативного обміну інформацією з національними відомствами, агентствами ЄС та державами-членами.

Для подолання зазначених труднощів потрібне комплексне реформування, що охоплюватиме не лише юридичні зміни, але й інституційну модернізацію, професійну підготовку персоналу, цифровізацію процедур, розвиток міжвідомчої та міжнародної співпраці.

Таким чином, вектор на європейську інтеграцію відкриває для Морської охорони нові можливості, водночас вимагаючи глибокого оновлення як нормативної бази, так і практичних механізмів її реалізації. Це не лише правовий, але й ціннісний вибір, який спрямований на утвердження верховенства права, прав людини та безпеки як фундаментальних засад державного управління.

Висновки. Аналіз положень Закону України «Про Державну прикордонну службу України», зокрема статей 2 та 9, а також функціонального змісту діяльності Морської охорони, дозволяє дійти важливих науково-практичних висновків:

Морська охорона виступає як багатофункціональний структурний підрозділ ДПС України, який виконує широкий спектр завдань: від охорони державного кордону до участі в бойових діях, пошуку та рятування на морі, контролю за дотриманням режимів, реалізації суверенних прав тощо.

У чинному нормативному полі помітне ототожнення понять «завдання» та «функції», що призводить до правової невизначеності. З наукової точки зору, завдання є конкретним обсягом роботи, що слугує засобом досягнення цілі, тоді як функція – це форма прояву діяльності, яка реалізує ці завдання.

Пропонований ланцюг «мета – ціль – завдання – функція» дозволяє структурно й логічно описати діяльність Морської охорони, виявити системні недоліки та підґрунтя для їх усунення.

Нормативна нечіткість у регулюванні повноважень Морської охорони може перешкоджати ефективному плануванню, оперативному реагуванню та відповідальності виконавців. Це, в свою чергу, вимагає глибокого наукового осмислення та підготовки законодавчих змін.

У контексті євроінтеграції актуалізується необхідність гармонізації діяльності Морської охорони з нормами права ЄС, що відкриває як перспективи співпраці (зокрема з Frontex), так і виклики, пов'язані з модернізацією, підвищенням стандартів підготовки персоналу та оновленням технічної бази.

Таким чином, Морська охорона ДПС України не лише виконує стратегічну функцію захисту морських кордонів, а й виступає ключовим елементом формування єдиної системи морської безпеки держави в умовах воєнного стану та європейського курсу розвитку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. «Головне, що історично ми визначились: Україна завжди буде частиною спільного європейського дому – звернення Президента Володимира Зеленського». URL: <https://www.president.gov.ua/news/golovne-sho-istorichno-mi-viznachilis-ukrayina-zavzhdi-bude-87813>.
2. Кравченко О.І. Мета, завдання, функції: до проблеми понятійного розмежування в теорії державного управління. *Вісник НАДУ*. 2019. № 3. С. 33–40.
3. Закон України «Про Державну прикордонну службу України» від 03 квітня 2003 р. № 661-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 27. Ст. 208. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text>.
4. Про утворення територіального органу Адміністрації Державної прикордонної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.06.2019 р. № 566. *Офіційний вісник України*. 2019. № 54. Ст. 1885. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/566-2019-%D0%BF#Text>.
5. Петров С.О. Роль Морської охорони у забезпеченні суверенних прав держави у виключній економічній зоні. *Морське право*. 2022. № 1. С. 78–84.
6. Савчин М.В. Правові основи охорони державного кордону України: монографія. Ужгород: Ліра, 2020. 256 с.
7. Чорна Г.П. Система державного управління охороною кордону України: сучасний стан і перспективи реформування. *Право і безпека*. 2021. № 2. С. 45–51.
8. Закон України «Про державний кордон України» від 04 листопада 1991 р. № 1777-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 2. Ст. 5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12#Text>.
9. Тлумачний словник української мови. URL: <https://slovnnyk.ua>.
10. Regulation (EU) No 656/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing rules for the surveillance of the external sea borders. *Official Journal of the European Union*. L 189. 2014. P. 93–101. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0656>.
11. Frontex: European Border and Coast Guard Agency. URL: <https://frontex.europa.eu>.
12. Гнітій А.О. Функції берегової охорони FRONTEX. *Форум Права*. 69(4), 6–18. URL: <http://doi.org/10.5281/zenodo.5075710>.