

СЕКЦІЯ 1 ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

УДК 340.12

СТРУКТУРА СИСТЕМИ ЗАКОНОДАВСТВА В ПРИКОРДОННІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

Басараб О.Т., старший викладач
кафедри теорії та історії держави і права та приватно-правових дисциплін
Національна академія Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького

Стаття присвячена дослідженню структури системи законодавства в прикордонній сфері України. Проаналізовано ієрархічну (вертикальну) та галузеву (горизонтальну) структури системи законодавства в прикордонній сфері. Визначено місце законодавства прикордонної сфери в системі законодавства України.

Ключові слова: система законодавства, прикордонна сфера, ієрархічна структура, галузева структура, законодавство України.

Статья посвящена исследованию структуры системы законодательства в пограничной сфере Украины. Проанализирована иерархическая (вертикальная) и отраслевая (горизонтальная) структуры системы законодательства в пограничной сфере. Определено место законодательства в пограничной сфере в системе законодательства Украины.

Ключевые слова: система законодательства, пограничная сфера, иерархическая структура, отраслевая структура, законодательство Украины.

Basarab O.T. THE STRUCTURE OF THE SYSTEM OF LEGISLATION IN THE SPHERE OF BORDER PROTECTION OF UKRAINE

The article deals with the structure of the system of legislation in the sphere of border protection of Ukraine. Hierarchical (vertical) and horizontal structures of legislation in the sphere of border protection of Ukraine were analyzed. The place of legislation in the sphere of border protection of Ukraine determined.

Key words: system of legislation, sphere of border protection, hierarchical structure, horizontal structure, legislation of Ukraine.

Постановка проблеми. Важливість захисту національних інтересів України на державному кордоні спонукає до вивчення системи законодавства в прикордонній сфері, внутрішньої організації його елементів та зв'язків між ними. Коли говоримо про систему законодавства, то це питання про структуру, так само, як у випадку із системою права [1, с. 99]. Структура законодавства забезпечує його цілісність [2, с. 320].

Ступінь розробленості проблеми свідчить про те, що в вітчизняній науці практично відсутні юридичні праці, присвячені дослідженню структури системи законодавства в прикордонній сфері. Окремих аспектів цієї проблеми торкалися Зьолка В.Л., Ляшук Р.М., Богуцький П.П., Серватюк Л.В., Кушнір І.П., Ганьба О.Б. та ін.

Мета статті – дослідити та визначити структуру системи законодавства в прикордонній сфері.

Виклад основного матеріалу. У теорії права дослідження структури законодавства зазвичай здійснюють у трьох вимірах: галузевому (горизонтальному) – шляхом поділу нормативно-правових актів за предметом регулювання; ієрархічному (вертикальному) – аналізуючи акти за їхньою юридичною силою;

державно-організаційному (федеративно-му) – поділяючи правові акти за територіальним значенням.

Кожна з представлених структур має свої характерні особливості та дозволяє нам проаналізувати законодавство, застосовуючи різні підходи до його вивчення.

Вважаємо за доцільне розглядати систему законодавства в прикордонній сфері під кутом галузевого та ієрархічного виміру. Державно-організаційний вимір не може бути обраний, оскільки дія великої кількості нормативно-правових актів у прикордонній сфері поширюється на всю територію України однаково й не має локального характеру, крім того, ця структура частіше притаманна державам із федеративною формою державного устрою, у число яких наша держава не входить.

Основним критерієм для побудови ієрархічної (вертикальної) структури законодавства є юридична сила нормативно-правових актів, під якою прийнято розуміти їхню специфічну властивість мати суворо визначене місце в системі правових актів і залежати за формальною обов'язковістю від обсягу повноважень органу, який видає цей акт [3, с. 449].



І.В. Суходубова зазначає: «Практичне значення вертикальної структури законодавства полягає в тому, що втілюючи виключно ієрархічні відносини в системі (супідрядність, субординація й відповідність актів), вона здійснює суттєвий вплив на забезпечення внутрішньої погодженості, юридичної єдності й цілісності системи законодавства» [4, с. 272–273].

Ураховуючи позиції, що висловлюються в літературі стосовно класифікації нормативно-правових актів за їх юридичною силою, визначимо ієрархічну (вертикальну) структуру законодавства в прикордонній сфері. До цієї структури входять: Конституція України, міжнародні договори, закони України, які регулюють суспільні відносини в прикордонній сфері, прийняті на їх виконання підзаконні нормативно-правові акти, до яких належать постанови Верховної Ради України, укази, розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, накази та розпорядження Міністерства внутрішніх справ та адміністрації Державної прикордонної служби, накази та розпорядження начальників територіальних органів та установ Державної прикордонної служби України.

Закони в ієрархічній (вертикальній) структурі законодавства в прикордонній сфері займають вищу позицію порівняно з іншими нормативно-правовими актами. На найвищому щаблі знаходиться Конституція України, нормативні приписи якої конкретизуються в загальних законах, що мають загальний зміст і стосуються широкого кола суб'єктів, та в звичайних спеціальних законах, дія яких поширюється на окремий напрямок діяльності чи на спеціальних суб'єктів права в цій сфері. Прикладом звичайних загальних законів, які врегульовують суспільні відносини в прикордонній сфері, можуть слугувати Закони України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р., Закон України «Про оборону України» від 06 грудня 1991 р. і т. д.; до звичайних спеціальних законів можна віднести Закони України «Про державний кордон України» від 04 листопада 1991 р., «Про Державну прикордонну службу України» від 03 квітня 2003 р., «Про прикордонний контроль» від 05 листопада 2009 р. і т. д.

Особливе значення в урегульованні суспільних відносин у прикордонній сфері мають кодифіковані нормативні акти, які на рівні законів представлені кодексами. Що ж до питання про співвідношення звичайних законів і кодексів за їх юридичною силою, відповідь знаходимо в М.І. Козюбри, який зазначає, що за правовою природою та юридичною силою кодекси й звичайні закони однакові [5, с. 182].

Підзаконні нормативно-правові акти складають найчисленнішу групу актів, які врегульовують суспільні відносини в прикордонній сфері. Це зумовлено насамперед наявністю широкого спектру суспільних відносин, які поряд із законодавчим потребують вторинного, більш детального й конкретизуючого нормативного закріплення.

Підзаконні нормативно-правові акти в прикордонній сфері різняться між собою. Їх мож-

на класифікувати за різними критеріями: за суб'єктами прийняття; за зовнішньою формою акта; за сферою дії акта; за часом дії; за характером правотворчої компетенції і т. д.

Кожна з наведених класифікацій дозволяє нам проаналізувати підзаконні нормативно-правові акти в прикордонній сфері, застосовуючи окремі інструментарій, однак класифікація за суб'єктами прийняття, на нашу думку, дозволить краще простежити ієрархічну структуру підзаконних актів, які суворо підпорядковуються один одному, а їхня юридична сила залежить від становища та компетенції органів держави, які видають ці акти.

До підзаконних нормативно-правових актів, які врегульовують суспільні відносини в прикордонній сфері за суб'єктами прийняття, можна віднести акти Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністерства внутрішніх справ та адміністрації Державної прикордонної служби України, накази й розпорядження начальників територіальних органів та установ Державної прикордонної служби України.

Правотворча діяльність Президента України як глави держави будується на основі Конституції та законів України. У межах своїх повноважень він видає нормативні акти в формі указів і розпоряджень, які відповідно до ст. 106 Конституції України є обов'язковими до виконання на всій території нашої країни.

Серед основних напрямів стосовно прикордонної сфери, які були нормативно закріплені в указах Президента, можна виділити питання щодо забезпечення реалізації державної політики у сфері захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні (далі – В(М)ЕЗ). Прикладом можуть бути Укази Президента від 29 грудня 2009 р. № 1115/2009 «Про Положення про проходження громадянами України військової служби в Державній прикордонній службі України», від 4 березня 2016 р. «Про Концепцію розвитку сектору безпеки й оборони України», від 20 травня 2016 р. «Про Стратегічний оборонний бюлетень України» і т. д.

Нижчою ланкою в ієрархічній структурі законодавства в прикордонній сфері є нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, які конкретизують загальні положення вищих за юридичною силою нормативно-правових актів та спрямовані на врегулювання суспільних відносин у прикордонній сфері, які пов'язані з договірно-правовим оформленням державного кордону, підтриманням правовідносин на кордоні, а також із провадженням діяльності щодо забезпечення реалізації державної політики у сфері захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її В(М)ЕЗ. Серед великої кількості актів уряду в прикордонній сфері можна навести такі постанови КМУ: від 12 червня 1996 р. № 642 «Про затвердження Положення про порядок охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні», від 27 липня 1998 р. № 1147 «Про прикордонний режим», від 03 серпня 1998 р. № 1199 «Про контрольовані прикордонні райони», від 18 серпня 2010 р. № 751 «Про затвердження положення про

пункти пропуску через державний кордон та пункти контролю», від 21.05.2012 № 435 «Про затвердження переліку пунктів пропуску через державний кордон, в яких здійснюється переміщення товарів через митний кордон», від 04 червня 2015 р. № 367 «Про затвердження Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї» та інші.

На найнижчій сходинці ієрархічної структури законодавства в прикордонній сфері знаходяться накази та розпорядження Міністра внутрішніх справ та адміністрації Державної прикордонної служби України.

Характерною особливістю цих актів є те, що вони здійснюють більш детальне, порівняно з документами вищої сили, правове регулювання суспільних відносин у прикордонній сфері, а також можуть регламентувати ті відносини, які ще не врегульовані, але підлягають нормативному впорядкуванню. Зазначені нормативно-правові акти утворюють великий правовий масив, об'єктивною ознакою якого є множинність актів, що регулюють різні види діяльності в прикордонній сфері.

Накази нормативного характеру, директиви й розпорядження також можуть видавати в межах своєї компетенції керівники територіальних органів та установ Державної прикордонної служби України. Такі документи мають ознаки локальних нормативно-правових актів та найчастіше регулюють питання оперативно-службової, повсякденної, адміністративно-господарської та іншої діяльності в відповідній військовій частині чи підрозділі.

Таким чином, законодавство в прикордонній сфері являє собою цілісну ієрархічну структуру, побудовану на принципах субординації й координації її елементів.

Традиційно в юридичній літературі під галузеву структуру законодавства розуміють поділ законодавства залежно від предмета правового регулювання на галузі та інститути законодавства. Деякі науковці стверджують, що галузева структура законодавства може формуватися як за предметом правового регулювання, так і за певною сферою суспільно важливої діяльності [6, с. 142].

Що ж до предмета правового регулювання, то він є своєрідною «лакмусовою стрічкою» у питанні визначення місця законодавства певної сфери в системі загальнонаціонального, присвоюючи йому самобутність, окреслюючи конкретні суспільні відносини, на які спрямована дія окремого об'єднання правових актів.

Використовуючи знання сучасної юридичної науки про предмет правового регулювання, спробуємо визначити предмет правового регулювання законодавства в прикордонній сфері, під яким пропонуємо розуміти сукупність суспільних відносин, пов'язаних із договірно-правовим оформленням державного кордону, підтриманням правопорядку на ньому, а також провадженням діяльності щодо забезпечення реалізації державної політики у сфері захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, які врегульовуються нормативними приписами в складі нормативно-правових актів чинного законодавства України.

Продовжуючи вивчення місця законодавства в прикордонній сфері в галузевій структурі законодавства України, визначимо особливості його взаємодії з іншими галузями національного законодавства. Узагальнену наукову позицію щодо розуміння галузі законодавства знаходимо в О.Ф. Скакун, яка зазначає, що це є сукупність (група) нормативно-правових актів, що об'єднані спільною належністю до одного виду або сфери правового регулювання й характеризуються єдністю змісту, форми й системних зв'язків нормативних приписів, логічно поділених на інститути законодавства [7, с. 321].

За горизонтальною структурою дослідниця виділяє такі види галузей законодавства: галузеве – система нормативних приписів, що виражають норми однієї галузі права; внутрішньогалузеве – система нормативних приписів, що виражають норми підгалузі чи інституту права; багатогалузеве (комплексне) – система нормативних приписів кількох галузей, підгалузей, інститутів права, котрі становлять відносно самостійну (комплексну) сферу суспільного життя [7, с. 321].

На підставі аналізу основних критеріїв формування законодавства як окремої галузі, які наводяться в юридичній науковій літературі, основними детермінантами визначення місця законодавства в прикордонній сфері в горизонтальній структурі національного законодавства та можливості існування його як окремого об'єднання пропонуємо вважати такі: об'єднання нормативно-правових актів за предметом правового регулювання (або за сферою якісно однорідних суспільних відносин); наявність у галузі законодавства відповідної галузі права; наявність основного акта, як правило, кодифікованого; єдність форми та змісту об'єднаних актів; формально-логічний поділ галузей законодавства на інститути законодавства.

Як уже було зазначено раніше, предмет та сфера правового регулювання є обов'язковим критерієм для визначення місця будь-якого законодавства в горизонтальній структурі всього загалу нормативно-правових актів. Уникаючи повторення позицій, викладених нами вище, лише зазначимо, що законодавство в прикордонній сфері має свій предмет правового регулювання, за допомогою якого відображається особлива сутність його існування як окремої сукупності нормативно-правових актів.

Одним із критеріїв існування галузі законодавства є наявність відповідної йому галузі права. Наразі законодавство в прикордонній сфері не має відповідної галузі права, проте впевнено можемо говорити про поєднання норм різних галузей права в його нормативно-правових актах, зокрема, конституційного права (визначає основи загальнонаціональної безпеки та оборони, засоби забезпечення основних прав і свобод людини й громадянина); міжнародного (регламентує міжнародне співробітництво з питань охорони державного кордону, прикордонно-представницьку діяльність, роботу з іноземцями); адміністративно-права (регулює адміністративно-юрисдикційну та виконавчо-розпорядчу управлінську



діяльність у Держприкордонслужбі України); військового (визначає порядок проходження служби та соціальний захист військовослужбовців прикордонного відомства та членів їхніх сімей); трудового (установлює індивідуальні відносини трудового найму працівників ДПСУ); господарського права (вирішує питання правового регулювання господарської діяльності органів та підрозділів охорони державного кордону, їх матеріальне забезпечення) та ін. У цьому разі можемо говорити про комплексний характер прикордонного законодавства.

Залежно від функціонального призначення нормативно-правових актів у межах законодавства в прикордонній сфері, їх можна згрупувати в певні системні комплекси – інститути законодавства.

Зважаючи на те, що Державна прикордонна служба України виконує найбільший обсяг завдань та повноважень у прикордонній сфері, пропонуємо розподілити нормативно-правові акти в цій сфері, враховуючи функції, а також форми оперативного-службової діяльності Державної прикордонної служби України.

Спираючись на положення Закону України «Про Державну прикордонну службу України» та загальні принципи теорії права щодо визначення інституту законодавства, нормативно-правові акти в прикордонній сфері пропонуємо розподілити на такі інститути законодавства:

- охорони та захисту державного кордону України та охорони її суверенних прав у виключній (морській) економічній зоні;
- здійснення прикордонного контролю й пропуску через державний кордон України осіб, транспортних засобів, вантажів;
- ведення розвідувальної, інформаційно-аналітичної та оперативного-розшукової діяльності в інтересах забезпечення захисту державного кордону України;
- протидії та боротьби з правопорушеннями, злочинами та тероризмом на державному кордоні;
- виконання спеціальних завдань (здійснення державної охорони місць постійного й тимчасового перебування Президента України, а також визначених у законодавстві посадових осіб; охорона закордонних дипломатичних установ України);
- координації діяльності військових формувань, правоохоронних органів та інших державних органів, пов'язаної із захистом та охороною державного кордону України;
- забезпечення діяльності щодо охорони та захисту державного кордону України та охорони її суверенних прав у виключній (морській) економічній зоні.

Норми багатьох кодифікованих нормативно-правових актів прямо чи опосередковано поширюють свою дію на прикордонну сферу. Однак наразі єдиний універсальний кодекс, який би охоплював увесь спектр суспільних відносин у прикордонній сфері, відсутній. З

одного боку, це викликає деякі складнощі, породжуючи питання щодо його галузевої побудови, з іншого – слугує підставою для дій зі створення такого документа, який сформує нормативне ядро в урегулюванні суспільних відносин у прикордонній сфері.

Однак, на нашу думку, відсутність кодексу не впливає на цілісність та функціональність системи законодавства в прикордонній сфері, крім того, ми маємо низку нормативно-правових актів, які формують правовий фундамент для врегулювання суспільних відносин у прикордонній сфері (Закони України «Про державний кордон» від 04 листопада 1991 р., «Про Державну прикордонну службу України» від 03 квітня 2003 р., «Про прикордонний контроль» від 05 листопада 2009 р. та ін.). Крім того, окремі вчені переконані, що обсяг і внутрішня організація комплексного законодавства сформовані таким чином, що управління законодавством за допомогою одного активного центру, який очолює масив кодифікованого акта, – неможливе [8, с. 398]. Беручи до уваги вищезазначену позицію, можна стверджувати, що наявність кодифікованого акта в системі комплексного законодавства швидше є бажаною, аніж необхідною.

Висновки. Таким чином, на підставі проведеного аналізу можна дійти висновку, що законодавство в прикордонній сфері являє собою цілісну ієрархічну систему нормативно-правових актів, побудовану на принципах субординації й координації її елементів, логічно поєднаних між собою за формою та змістом.

Крім того, наявність відносно самостійного предмета та сфери правового регулювання, а також неможливість віднесення законодавства в прикордонній сфері до існуючих галузей законодавства, дає можливість говорити про його окреме місце в системі національного законодавства.

Перспективи подальших розвідок полягають у дослідженні законодавства в прикордонній сфері.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Теорія держави і права : [посіб. для підгот. до держ. іспитів] / Д.В. Лук'янов, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський, Г.О. Христова. – Х. : Право, 2015. – 204 с.
2. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : [підручник] / О.Ф. Скакун. – К. : Алерта, 2014. – 524 с.
3. Скакун О.Ф. Теорія держави і права. Енциклопедичний курс : [підручник] / О.Ф. Скакун. – Харків : Еспада, 2009. – 752 с.
4. Економічна теорія та право / А.П. Гетьман. – Х. : Право, 2015. – № 1 (20). – 288 с.
5. Загальна теорія права : [підручник] / За заг. ред. М.І. Козюбри. – К. : Ваіте, 2016. – 392 с.
6. Теорія держави і права : [навч. посіб. для підг. фахівців з інформ. безпеки] / О.О. Тихомиров, М.М. Мікуліна, Ю.А. Іванов. – Київ : Кондор, 2016. – 332 с.
7. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : [підручник] / О.Ф. Скакун. – К. : Алерта ; ЦУЛ, 2011. – 524 с.
8. Теорія держави і права. Академічний курс : [підручник] / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 688 с.