

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 340.12

О. Т. БАСАРАБ,

*старший викладач кафедри теорії та історії держави
і права та приватно-правових дисциплін
Національної академії Державної прикордонної служби
України імені Богдана Хмельницького*

ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ОХОРОНИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ НА РІЗНИХ ЕТАПАХ ЙОГО РОЗВИТКУ

Розглянуто особливості зародження та еволюції законодавства з питань охорони вітчизняних кордонів у різні періоди української історії: від найдавніших часів до сьогодення. На підставі аналізу нормативно-правових джерел визначено основні етапи формування законодавства у сфері охорони державного кордону України.

Ключові слова: законодавство, державний кордон України, нормативно-правові джерела, етапи, сфера охорони державного кордону України.

Basarab, O.T. (2016), "Forming the legislation in the sphere of border protection of Ukraine in different periods of its development" ["Formuvannia zakonodavstva u sferi okhorony derzhavnoho kordonu Ukrainy na riznykh etapakh yoho rozvytku"], *Pravo i Bezpeka*, No. 1, pp. 35–39.

Постановка проблеми. В сучасних умовах загострення суспільно-політичної обстановки в Україні та наявності потенційних загроз національній безпеці нашої країни особливо гостро постає питання ефективної організації охорони та захисту державного кордону.

Правову основу для реалізації такої діяльності становить ціла система нормативно-правових актів, яка у своєму динамічному розвитку пройшла довгий шлях – від зародження державності на наших землях до сьогодення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про те, що питання становлення та розвитку законодавства з прикордонних питань висвітлені недостатньо. Окремих аспектів предмета дослідження через призму вивчення загальної концепції організації охорони кордонів у різні історичні періоди торкалися М. І. Кабачинський, В. Л. Зьолка, І. П. Кушнір, Б. О. Моця, І. Д. Беляєв, А. М. Лукашевич, В. В. Давидюк, В. А. Острога.

Однак проблема формування та еволюції законодавства України у прикордонній сфері не отримала належного відображення у працях дослідників.

Мета статті – дослідити процес становлення та розвитку законодавства у сфері охорони державного кордону в різні історичні періоди вітчизняного державотворення.

Виклад основного матеріалу. Процес формування законодавства з прикордонних питань,

як і, власне, всієї вітчизняної нормативно-правової бази, тісно пов'язаний зі становленням та еволюцією української державності. Тому досліджувати проблему формування законодавства у сфері охорони державного кордону варто в історичній ретроспективі.

Нормативне врегулювання охорони кордонів України бере свої витоки ще з часів Київської Русі. Саме у цей період зароджувалась прикордонна охорона та створювались передумови для формування відповідної правової бази.

Як і більшість держав того історичного періоду, Русь не мала державних кордонів у сенсі їх сучасного розуміння, крім того, межі країн постійно змінювались.

Тому, досліджуючи питання розбудови кордонів Київської держави та аналізуючи порядок їх охорони, ми не можемо говорити про конкретні спеціальні нормативно-правові акти, які б установлювали основні правила такої діяльності, оскільки їх ще не було. Крім того, варто зауважити, що широкий спектр суспільних відносин, зокрема й у сфері охорони державних кордонів, у Давньоруській державі врегульовувало звичаєве право, яке «регламентувало усі сторони людських взаємовідносин: від сімейних справ до прикордонних спорів» [1, с. 127].

Проте у першому зводі законів – «Руській Правді», княжих уставах та уставних грамотах

уже простежуються окремі норми, що віддзеркалювали питання охорони рубежів Давньоруської держави, зокрема, визначали її територіальні кордони, а в період феодальної роздробленості – межі удільних князівств, установлювали правовий статус іноземців у Київській Русі, а також становище руських дипломатів та купців на території іноземних держав, нормативно закріплювали процес будівництва великих прикордонних оборонних споруд.

Перші спроби встановити межі своєї держави здійснив князь Володимир Великий у своєму статуті. Визначальними орієнтирами для цього стали населені пункти, де проживали християни: «И по всем городам дал есмь, и по погостам, и по свободам, где крестьяне суть» [2, с. 72].

Важливу роль у забезпеченні непорушності кордонів у цей період відіграли міжнародні договори, укладені у 907, 911, 944, 971 роках між Київською Руссю та Візантією. Угоди повністю відкидали територіальні посягання обох держав та підписувалися «на двох хартіях» [3].

Після розпаду у другій половині XII століття Київської Русі охорона кордонів у Галицько-Волинському князівстві здійснювалася з урахуванням раніше накопиченого досвіду, правові норми, що врегульовували суспільні відносини у цій сфері, продовжували свою дію. Особливо важливого значення у цей період набули угоди, які визначали та закріплювали межі територій удільних князівств, регламентували порядок в'їзду та виїзду іноземців, а також запроваджували повинності для приїжджих.

Однак, незважаючи на те, що князі намагалися нормативно закріпити межі своїх володінь, про усталений і непорушний державний кордон в сенсі сучасного розуміння у ті часи рано було ще говорити, оскільки межі удільних князівств постійно змінювались у результаті частих міжусобних воєн.

Разом з тим, вважаємо, саме Давньоруська епоха окреслила основні принципи охорони територіальних меж, сприяючи тим зародженню правових норм у сфері охорони та оборони державних рубежів.

Період XIII–XIX століть в історії нашої держави згадується як період активного завоювання її земель Литвою, Польщею та Російською імперією.

З метою зміцнення верховної влади та забезпечення територіальної цілісності країнами-колонізаторами було прийнято ряд норм, що юридично закріплювали основи суспільного та державного ладу.

Одночасно формувалась і система поглядів на організацію безпеки держави безпосередньо на кордоні.

Так, утверджуючись на українських землях у XIII–XIV століттях, литовські князі розпочинають активну правотворчу діяльність. Важливі положення щодо встановлення та забезпечення охорони державних рубежів безпосередньо знаходять своє відображення у Статутах Великого князівства Литовського, привілеях прикордонним землям і, безперечно, у міжнародних договорах.

Саме в цей період змінюється уявлення про визначення самої лінії державного кордону. Так, у договорі від 2 жовтня 1323 року Великого князя литовського з Лівонським орденом як прикордонні орієнтири вказуються уже конкретні ріки, дороги, садиби та села. Крім того, у тексті документа йдеться про вільний порядок перетинання кордону.

На підтвердження єдності та неділимості держави прогресивною новелою тогочасного законодавства, на нашу думку, стало те, що вперше Статут 1566 року встановив коло осіб, на яке поширювалась його дія: «Вси вь томь панстве нашому великому Князстве Литовскомь однимь тымь правомь сужоны быти мають» [4, с. 94].

Не оминув вищезгаданий документ і прикордонних питань. Зокрема, артикул 41 розділу III Статуту забороняв вивозити зброю та інше військове майно з території Князівства, причому обов'язки щодо контролю за цим покладалися на урядників, які несли службу в усіх прикордонних замках [4, с. 123]. Тим, хто виявляв себе найбільш активно в оборонній діяльності прикордоння, надавались привілеї. Прикладом вищесказаного може слугувати «Привілей великого князя Литовського Олександра князю Костянтину Острозькому, великому гетьману литовському, старості брацлавському і звенигородському за вірну службу та заслуги на масток Звягель і волость у Київському повіті, раніше належних князям Василю та Андрію Семеновичам Звягельським; наданий за згоди Панів-Ради», виданий у 1499 році [5].

На початку свого існування Річ Посполита не мала спеціального війська, яке б захищало державні рубежі. Об'єктивна реальність вимагала від польської влади утворення окремого військового формування для оборони південно-східних кордонів. Так, постановою сейму від 1562 року було створене «кварцяне військо», яке охороняло фортеці вздовж Збруча та Серету [6, с. 29].

У другій половині XVI століття, за панування Стефана Баторія, підрозділи цього війська посилили козакою піхотою, що поклато початок козацької доби в охороні кордонів Речі Посполитої.

Нормативне закріплення козацтва як підрозділу прикордонної охорони відбулося у 1572 році, коли польський король Сігізмунд II Август видав універсал про утворення наймамого козацького формування – реєстрового козацтва у кількості 300 чоловік. Відповідно до цього документа одним із головних завдань реєстровців було «... бути на сторожі проти татар у всій готовності біля дніпровських порогів» [7, с. 8, 39]. А постанова сейму від 1638 року серед основних завдань для козаків залишила незмінним завдання «перешкоджати татарським переходам через Дніпро» [8, с. 331–332].

Незважаючи на досить впевнені спроби і литовських князів, і польських королів урегулювати суспільні відносини на державному кордоні, про системність правового регулювання у цій сфері рано було ще говорити.

Однак збільшення випадків закріплення окремих положень щодо прикордонної охорони у загальних нормативно-правових документах у цей період можна вважати характерною позитивною особливістю литовсько-польської доби.

У пору панування Російської імперії на українських землях «... у Московській державі вже у той час ... були сформульовані класичні вимоги до сторожової і станичної служби ...» [9, с. 97].

Нормативну основу з питань організації діяльності на державному кордоні на той момент становили спеціальні укази, накази, інструкції і так звані «розписи сторожам», що періодично видавались для впорядкування діяльності у прикордонні. Серед таких актів особливе місце посідає «Боярський приговор про станичну і сторожову службу» (1571), в якому були викладені основні принципи охорони державного кордону того часу.

Пізніше, 4 січня 1811 року, було прийнято Положення про влаштування воєнної сторожі на кордонах західних губерній, відповідно до якого встановилась доволі чітка система охорони і прикриття кордонів Російської імперії.

Новим етапом розвитку прикордонної служби було прийняття 5 серпня 1827 року Положення про влаштування прикордонної митної сторожі, відповідно до якого утворювалась військова прикордонно-митна організація, здатна протидіяти тогочасним не тільки воєнним, але й економічним і політичним загрозам.

Прогресивною новелою у законодавстві того періоду, на нашу думку, стало закріплення основних положень з охорони та захисту державних рубежів у спеціальних нормативно-правових документах.

Таким чином, з розвитком уявлень про сутність держави впродовж XIV–XIX століть поступово формувались основні принципи її безпеки та оборони, в основу ефективної реалізації яких було покладено надійну охорону кордону. Цей період характеризується також активною правотворчою діяльністю з метою нормативного закріплення важливих питань у сфері охорони та захисту державних рубежів: від окремих норм у загальних нормативно-правових документах Великого князівства Литовського та Речі Посполитої (великокнязівське законодавство, Статути Великого князівства Литовського) аж до спеціальних юридичних актів Росії (Боярський приговор про станичну і сторожову службу, Положення про влаштування воєнної сторожі на кордонах західних губерній, Положення про влаштування прикордонної митної сторожі і т. д.).

Ускладнення суспільно-політичної обстановки у світі в кінці XIX – на початку XX століття суттєво збільшило обсяг завдань, які покладалась на прикордонні підрозділи. Активне прагнення законодавця врегулювати весь спектр завдань реалізувалось у виданні численної кількості нормативно-правових актів з прикордонних питань. Особлива увага приділялась визначенню організації прикордонної служби та деталізації функцій прикордонного відомства у мирний та воєнний час. Серед прийнятих у той час актів варті уваги: Правила про Окремий Корпус прикордонної сторожі (1910), Інструкція служби чинів Окремого корпусу прикордонної сторожі (1912), Положення про організацію і службу Окремого корпусу прикордонної сторожі у воєнний час (1913) та інші.

У часи відродження української державності у 1917–1921 роках Українська Народна Республіка, Гетьман Павло Скоропадський та Директорія намагались відродити українську державність на її етнічних територіях, нормативно визначити її межі та забезпечити надійну охорону кордонів. Безумовним інструментом для досягнення поставлених цілей стала активна власна правотворча діяльність, в результаті якої було прийнято низку нормативно-правових актів, окремі з яких визначали діяльність у прикордонній сфері: «Про асигнування в розпорядження міністра фінансів 6.160.000 карбованців на канцелярські й господарські видатки й на улаштування людського й кінського

комплекту Окремого Корпусу кордонної охорони» (1918); «Про порядок пропуску через кордон пасажирів» (1918) та інші [10, с. 234].

Особливе значення у розбудові української державності мали міжнародні договори, за якими визначалась територія України.

Характеризуючи радянський період розбудови прикордонної охорони, варто відмітити доволі динамічну трансформацію як самої структури прикордонних підрозділів, так і способів охорони та захисту державного кордону. Правовим підґрунтям для проведення якісних змін, безумовно, слугували нормативно-правові акти. Першими базовими документами, які визначили вектор діяльності прикордонних військ СРСР, стали Тимчасовий статут служби прикордонних військ (1924), Положення про охорону кордону СРСР (1924), Положення про управління прикордонною охороною (1924).

В подальшому у зв'язку з необхідністю врегулювання широкого спектру суспільних відносин на державному кордоні, відомчими перепідпорядкуваннями прикордонних військ, змінами в оперативній обстановці на державному кордоні та загальносоюзній нормативно-правовій базі, а також з урахуванням накопиченого досвіду оперативно-службової та бойової діяльності приймалися нові, перероблялися та доповнювалися чинні спеціальні нормативно-правові акти з прикордонних питань.

Важливою подією у сфері правового регулювання охорони державних кордонів СРСР став ухвалений 24 листопада 1982 року закон «Про державний кордон СРСР». Ми погоджуємося з думкою В. І. Захаренка, що видання Закону стало суттєвим кроком вперед у розвитку законодавства, що регламентувало правовідносини на державному кордоні, оскільки з його ухваленням було відмінено цілу низку застарілих нормативно-правових актів, що регулювали відносини в цій сфері, натомість новий Закон вмістив усі необхідні положення [11].

Серед основних завдань, які покладались цим Законом на прикордонні війська, можна виділити такі: припиняти будь-які спроби незаконної зміни проходження державного кордону СРСР на місцевості; відбивати збройне вторгнення на територію СРСР військових груп і банд, припиняти збройні та інші провокації на державному кордоні; попереджувати та не допускати перетинання державного кордону особами і транспортними засобами поза

пунктами пропуску чи незаконними способами; виявляти та затримувати порушників кордону; здійснювати в установлених пунктах за наявності належно оформлених документів пропуск через державний кордон СРСР осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна; присікати в установленому порядку самостійно або у взаємодії з митними органами переміщення через державний кордон вибухових, радіоактивних, наркотичних речовин, зброї, боєприпасів та інших товарів, заборонених для ввезення; забезпечувати виконання зобов'язань, що випливають із міжнародних договорів СРСР; контролювати дотримання прикордонного режиму та режиму в пунктах пропуску та інше [12, ст. 28].

Таким чином, характерною особливістю правотворчої діяльності ХХ століття стало стрімке нарощування нормативного забезпечення діяльності прикордонних підрозділів: від Окремого корпусу прикордонної сторожі Російської імперії, кордонної сторожі УНР, Гетьманату Павла Скоропадського та Директорії до Прикордонних військ СРСР. У результаті кожний напрямок діяльності на державному кордоні отримав своє юридичне закріплення та утворилась потужна нормативно-правова база, яка лягла в основу подальшого формування правового базису прикордонного відомства незалежної України

Висновки. Таким чином, у міру того, як еволюціонувала суспільна думка щодо забезпечення безпеки країни на її кордонах, поступово створювалось та вдосконалювалось законодавство з прикордонних питань, процес формування якого можна розподілити за такими основними періодами: перший (ІХ–ХІV ст.) – зародження норм прикордонного законодавства; другий (ХІV–ХІХ ст.) – закріплення окремих положень прикордонної охорони у загальних нормативно-правових документах, створення перших спеціальних юридичних актів; третій (ХХ ст.) – активна нормотворча діяльність щодо правового забезпечення охорони та оборони кордонів на українських землях, формування нормативно-правової бази з прикордонних питань.

Перспективи подальших наукових досліджень вбачаємо у вивченні проблем правового забезпечення Державної прикордонної служби України на сучасному етапі.

Список використаних джерел

1. Рыбаков Б. А. Рождение Руси / Б. А. Рыбаков. – М. : АиФ Принт, 2004. – 447 с.
2. Российское законодательство Х–ХХ веков : в 9 т. / под общ. ред. О. И. Чистякова. – М. : Юрид. лит., 1984. – 432 с.

3. Повесть временных лет (по Лаврентьевской и Ипатьевской летописям) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://litopys.org.ua/lavlet/lavt.htm>.
4. Хрестоматія з історії держави і права України : навч. посіб. для студентів юрид. спец. вищ. закл. освіти : у 2 т. / за ред. В. Д. Гончаренка. – Вид. 2-ге, перероб. і допов. – Т. 1 : 3 найдавніших часів до початку ХХ ст. / уклад. В. Д. Гончаренко, А. Й. Рогожин, О. Д. Святоцький. – Київ : Ін Юре, 2000. – 472 с.
5. Archiwum książąt Lubartowiczów Sanguszków w Sławucie. Т. 1. 1366–1506. – Lwow, 1887. – S. 117–118.
6. Sobczyński M. Zmienność funkcji granic międzynarodowych na ziemiach polskich od czasów Rzeczypospolitej szlacheckiej do przystąpienia Polski do układu z Schengen / Marek Sobczyński // Problematyka geopolityczna ziem polskich / pod redakcją Piotra Eberhardta ; Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN. – Warszawa : Drukarnia KLIMUK, 2008. – S. 29–55. – (Prace Geograficzne ; Nr 218).
7. Яворницький Д. І. Історія запорозьких козаків : 3 т. Т. 2 / Д. І. Яворницький. – Львів : Світ, 1991. – 457 с.
8. Кузьминець О. В. Історія держави і права України / О. В. Кузьминець, В. С. Калиновський, П. А. Дігтяр ; ред. Я. Ю. Кондратьєв. – Київ : Україна, 2000. – 428 с.
9. Кабачинський М. І. Історія кордонів та прикордонних військ України : монографія / М. І. Кабачинський. – Хмельницький : Хмельниц. міська друк., 2000. – 216 с.
10. Гай-Нижник П. Створення митної кордонної служби України у 1918 р. / П. Гай-Нижник // Україна ХХ ст.: культура, ідеологія, політика. – 2004. – Вип. 7. – С. 234–244.
11. Захаренко В. И. Правовое регулирование деятельности пограничных войск ФПС России по охране Государственной границы Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 20.02.03 / Захаренко Владимир Иванович. – М., 1998. – 202 с.
12. О государственной границе СССР : закон СССР от 24 нояб. 1982 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_11345.htm.

Надійшла до редколегії 03.02.2016

БАСАРАБ О. Т. ФОРМИРОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ОХРАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ УКРАИНЫ НА РАЗЛИЧНЫХ ЭТАПАХ ЕГО РАЗВИТИЯ

Рассмотрены особенности зарождения и эволюции законодательства по вопросам охраны отечественных границ в различные периоды украинской истории: от древнейших времен до современности. В результате анализа нормативно-правовых источников определено основные этапы формирования законодательства в сфере охраны государственной границы Украины.

Ключевые слова: законодательство, государственная граница Украины, нормативно-правовые источники, этапы, сфера охраны государственной границы Украины.

BASARAB O. T. FORMING THE LEGISLATION IN THE SPHERE OF BORDER PROTECTION OF UKRAINE IN DIFFERENT PERIODS OF ITS DEVELOPMENT

The object of the study is the sphere of border protection of Ukraine. The subject of the research is legislation in the sphere of border protection of Ukraine in different periods of its development.

The purpose of the scientific publication is to investigate the process of foundation and development of legislation that regulated social relations connected with guarding and protection of the Ukrainian borders from ancient times to nowadays.

Historical-legal and formally-legal methods were used.

Article possesses the scientific value as one of the first attempts to research the forming and evolution of the legislation that regulated activity at the Ukrainian borders in different historical periods. As the result three stages of its foundation were proposed: the first stage (IX–XIV) – single law norms of border protection can be found in ancient acts; the second (IX–XIV) – border guarding thesis were used in general normative acts, first special legal acts were appeared; the third (XX) – active law-making activity in the sphere of border protection was conducted, normative base of border guarding was made.

The practical significance of the work lies in the fact that grounded conclusions deepen the scientific knowledge about formation and evolution of the legislation that regulated social relations connected with guarding and protection of the Ukrainian borders in different periods of its development.

Obtained results can be taken into consideration during law-making activity in the sphere of border protection and can be used in teaching the history of state and law of Ukraine.

Keywords: legislation, state border of Ukraine, normative acts, periods, sphere of border protection.