



**О. Т. Басараб,**  
викладач кафедри теорії та історії держави і права  
Національної академії Державної прикордонної служби України  
імені Богдана Хмельницького (м. Хмельницький)

УДК 340.12

## ПОНЯТТЯ СИСТЕМИ ПРИКОРДОННОГО ЗАКОНОДАВСТВА

*Досліджуються поняття та структура системи прикордонного законодавства. Проведено аналіз наукових підходів до законодавства в цілому. Визначено характерні ознаки законодавства про державний кордон. Сформульовано та запропоновано визначення поняття “система прикордонного законодавства”.*

**Ключові слова:** законодавство, прикордонне законодавство, система прикордонного законодавства.

Побудова надійних механізмів ефективного виконання Державною прикордонною службою своїх функцій неможлива без теоретичного аналізу всієї нормативно-правової бази, якою керується прикордонне відомство.

Правову основу діяльності Державної прикордонної служби становлять Конституція України, Закон України “Про державний кордон України”, Закон України “Про Державну прикордонну службу України”, інші закони, видані на їх виконання, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, міжнародні договори України, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України.

*Актуальність* цієї статті обумовлена значною фундаментальною роллю системи прикордонного законодавства щодо врегулювання суспільних відносин у сфері охорони державного кордону України. При цьому у вітчизняній науці практично відсутні комплексні юридичні праці, присвячені актуальним питанням щодо безпосереднього визначення поняття системи прикордонного законодавства. Вивчення та аналіз цього явища дозволить сформулювати його основні теоретичні положення, необхідні для ефективного правового регулювання державного кордону, забезпечення його охорони та реалізації державної прикордонної політики. Також актуальність обумовлена тим, що дослідження здійснюється в рамках виконання вимог Концепції розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року, схваленої Указом Президента України від 19 червня 2006 р. № 546/2006 в частині, що стосується удосконалення нормативно-правової бази Держприкордонслужби.

*Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій* свідчить про те, що сьогодні в юридичній літературі зустрічається низка підходів до вивчення та трактування законодавства у сфері організації діяльності на державному кордоні. Зокрема деякі його аспекти, висвітлювались П. П. Богуцьким через призму військового законодавства. У Російській Федерації правове регулювання діяльності прикордонної служби досліджували А. В. Першина, В. І. Захаренко, Є. А. Перший та інші.

Однак висвітлення системи прикордонного законодавства залишається поза увагою дослідників.

*Мета статті* — дослідити та визначити поняття “система прикордонного законодавства” в контексті багатоаспектних загальнотеоретичних проблем.



Термін “законодавство” зазвичай використовується як сукупність законів та інших нормативно-правових актів, що регламентують ту чи іншу сферу суспільних відносин.

У популярній юридичній енциклопедії наводиться таке визначення законодавства: законодавство — це сукупність чинних нормативно-правових актів: законів, наказів, інструкцій правотворчих органів, що регулюють правовідносини в державі [1].

У юридичній літературі однозначного трактування поняття законодавства на сьогодні немає.

Ю. С. Шемшученко визначає поняття “законодавство” як систему “всіх нормативних актів, якими регулюються суспільні відносини” [2], С. С. Алексеев визначає законодавство як усю сукупність законів, які діють у країні, але припускає й можливість включення до його складу інших нормативних актів, якщо вони видані в порядку делегування законодавчим органом законодавчих повноважень іншим органам держави або коли вищий представницький орган держави не діє [3].

Варто зазначити, що при розгалуженості різних наукових поглядів вітчизняних та зарубіжних дослідників щодо окресленої проблеми виділяються дві основні позиції визначення законодавства в широкому та у вузькому розумінні. У широкому розумінні законодавство — це система всіх виданих та впорядкованих державними органами нормативно-правових актів (законів, підзаконних нормативно-правових актів), у вузькому розумінні — система всіх виданих парламентом або уповноваженими суб'єктами, у тому числі і народом на референдумі, законів [4].

Прихильники вузького розуміння національного законодавства (під яким розуміються закони у формальному змісті), коли мова заходить про галузеве законодавство, нерідко мають на увазі усю систему діючих нормативних актів цієї галузі (закони і підзаконні акти), тобто розширюють її до поняття законів у матеріальному змісті.

Пропонуємо дослідити законодавство у сфері державного кордону як систему чинних нормативних актів у сфері охорони державного кордону та діяльності Державної прикордонної служби України в цілому.

Як і будь-яка система, незалежно від її складових, система прикордонного законодавства має складну структуру, за допомогою якої організується і впорядковується зміст цього поняття. Зокрема вона має ієрархічну побудову, у якій нормативно-правові акти пов'язані відносинами координації, субординації, підпорядкованості, крім того, всередині цієї системи нормативні акти об'єднані загальними специфічними (видовими) властивостями. Як сукупність нормативно-правових актів диференційованого та інтегративного характеру система прикордонного законодавства перебуває у специфічних відносинах своїх структурних елементів та створює їх єдність і цілісність.

Враховуючи позиції, що висловлюються в літературі щодо класифікації нормативно-правових актів за їх юридичною силою, визначимо ієрархічну вертикальну структуру прикордонного законодавства, до якої входять Конституція України; закони України, які регулюють суспільні відносини у сфері охорони державного кордону, 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 Адміністрації Державної прикордонної служби, накази та розпорядження начальників регіональних управлінь, накази та розпорядження начальників органів охорони державного кордону, загонів морської охорони, окремих авіаційних частин, накази ректора НАДПСУ ім. Богдана Хмельницького.

Виходячи з того, що виконання поставлених завдань персоналом Держприкордонслужби пов'язане із зовнішньополітичною та зовнішньоекономічною діяльністю нашої країни, правовою основою прикордонного відомства виступає не



тільки внутрішньонаціональне законодавство, але й загальноприйняті норми міжнародного права.

Відповідно до ст. 9 Конституції України “чинні міжнародні договори, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України” [5], Закон України від 29 червня 2004 р. “Про міжнародні договори України” [6] більш детально визначає: “... якщо міжнародним договором України, який набрав чинності у встановленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору”.

З наведених положень випливає, що норми чинних міжнародних договорів, згоду на обов’язковість яких надано Верховною Радою України, є частиною як загальнонаціонального законодавства в цілому, так і прикордонного зокрема і мають вищу юридичну силу щодо всіх інших актів українського законодавства. У цьому контексті прикордонне законодавство набуває дещо ширшого змісту, основу якого складають не тільки внутрішньонаціональні правові норми, але й загальноприйняті міжнародні стандарти, які визначають основи міжнародного співробітництва, пропуску осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна через державний кордон, адміністративного затримання іноземців та осіб без громадянства, підтримання ділових і добросусідських відносин з іншими державами, врегулювання прикордонних інцидентів та здійснення інших дій в інтересах забезпечення недоторканності державного кордону.

Конституція є своєрідним ядром всієї вітчизняної правової системи.

Конституційні положення, що визначають основи національної безпеки та оборони, територіальну цілісність, правові засади охорони та захисту державного кордону, логічно знайшли свій подальший розвиток у Законах України “Про основи національної безпеки України”, “Про оборону України”, “Про правовий режим надзвичайного стану”, “Про правовий режим воєнного стану” та у спеціальних законодавчих актах, які є правовим фундаментом Державної прикордонної служби України і визначають діяльність прикордонного відомства.

Так, положення ст. 17 Конституції України, у якому йдеться про те, що “забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладається на військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначається законом” [5], знайшло своє відображення у спеціальному Законі “Про Державну прикордонну службу України”, відповідно до якого “Державна прикордонна служба є правоохоронним органом спеціального призначення ..., на яку покладаються завдання щодо забезпечення недоторканості державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні” [7]. Також вищезгадане конституційне положення, конкретне законодавче втілення знайшло у ст. 2 Закону України “Про державний кордон України”, відповідно до якої “координація діяльності військових формувань та правоохоронних органів держави із захисту державного кордону здійснюється Державною прикордонною службою України” [8]. У цьому ж Законі визначено поняття державного кордону.

Конституційні норми відіграють фундаментальну роль у правовому регулюванні діяльності прикордонного відомства, оскільки саме вони завдяки особливій юридичній природі визначають серцевину суспільних відносин, що складаються у прикордонній сфері.

Незважаючи на те, що в нормативно-правовому регулюванні суспільних відносин у сфері охорони державного кордону головне і визначальне місце займає закон, питома вага підзаконних нормативно-правових актів суттєва.

Як відомо, нормативні акти підзаконного характеру приймаються на основі законів та на їх виконання і не повинні суперечити їм. Між підзаконними нормативно-правовими актами існує сувора підпорядкованість, їх юридична сила залежить від становища органів держави, які видають ці акти, їх компетенції, також від характеру



і призначення цих актів. Так, зокрема, правотворча діяльність Президента України будується на основі Конституції та законів, Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією та законами, указами Президента й постановами Верховної Ради. Накази та розпорядження Адміністрації Державної прикордонної служби України є відомчими підзаконними нормативно-правовими актами, які приймаються відповідно до Конституції, законів України, указів Президента, постанов Верховної Ради і Кабінету Міністрів України та на їх виконання.

Постанови Верховної Ради України, укази Президента України, Постанови Кабінету Міністрів України містять первинні норми, що встановлюють загальні основи правового регулювання з найважливіших питань суспільного життя суспільства та ухвалюються на підставі і на виконання закону. Саме Постановою Верховної Ради Української РСР від 24 серпня 1991 р. № 1427–ХІІ розпочався процес становлення Прикордонного відомства України, Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 399/2011 затверджено Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України, Положення про проходження громадянами України військової служби в Державній прикордонній службі України, затвержене Указом Президента України від 29 грудня 2009 р. № 1115/2009.

Постанови, розпорядження Кабінету Міністрів України є фундаментальними підзаконними нормативно-правовими актами, які регулюють оперативно-службову діяльність Державної прикордонної служби України. До прикладу, Постанова Уряду від 27 липня 1998 р. № 1147 нормативно закріпила поняття прикордонного режиму, а Постанова Кабінету Міністрів України № 1199 визначила контрольований прикордонний район. Порядок перетинання державного кордону України регламентований Постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 1995 р. № 57 “Про затвердження Правил перетинання державного кордону України”, а постанова Кабінету Міністрів України від 12 червня 1996 р. № 642 “Про затвердження Положення про порядок охорони суверенних прав України у її виключній (морській) економічній зоні” відповідно встановила порядок охорони суверенних прав України в її В(М)ЕЗ. Крім того, Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 2031 від 27 жовтня 2010 р. схвалено Концепцію інтегрованого управління кордонами.

Адміністрація Державної прикордонної служби України як центральний орган виконавчої влади на основі, на виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України та в межах своїх повноважень видає відомчі нормативно-правові акти: накази і директиви, які розкривають і конкретизують діяльність прикордонного відомства з питань забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони та захисту державного кордону. Саме відомчі нормативно-правові акти утворюють великий правовий масив прикордонного відомства, об’єктивною ознакою якого є множинність актів, які регулюють різні види діяльності Державної прикордонної служби.

Накази Адміністрації Держприкордонслужби України, видані в межах її повноважень, є обов’язковими для виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами та місцевими державними адміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами [9].

Нормативно-правові акти Адміністрації Держприкордонслужби України підлягають державній реєстрації у встановленому законодавством порядку.

Накази нормативного характеру, директиви і розпорядження видають начальники регіональних управлінь, органів охорони державного кордону, ректор Національної академії Державної прикордонної служби України та керівники інших органів управління ДПСУ. Зазначені джерела права мають ознаки локальних правових норм, які регулюють основні питання з організації оперативно-службової, адміністративно-юрисдикційної, оперативно-розшукової, повсякденної, господарської та іншої діяльності підпорядкованих підрозділів.



Таким чином, не вдаючись до поглибленого аналізу прикордонного законодавства за такою ознакою, як юридична сила нормативно-правових актів, приходимо до висновку, що прикордонне законодавство є системою, яка є утворенням, побудованим на принципах субординації і координації його елементів.

Особливістю прикордонного законодавства є також те, що предметом його регулювання є суспільні відносини, які регулюються нормами різних галузей права: конституційного права (визначає основи загальнонаціональної безпеки та оборони, засоби забезпечення основних прав і свобод людини і громадянина); міжнародного (регламентує міжнародне співробітництво з питань охорони державного кордону, прикордонно-представницьку діяльність, роботу з іноземцями); адміністративного 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 їх сімей); трудового (встановлює індивідуальні відносини трудового найму працівників ДПСУ); господарського (вирішує питання правового регулювання господарської діяльності органів та підрозділів охорони державного кордону, їх матеріальне забезпечення) та інших. У цьому випадку ми можемо говорити про комплексний характер прикордонного законодавства.

Під комплексним законодавством у юридичній літературі прийнято розуміти систему нормативних приписів кількох галузей, підгалузей, інститутів права, котрі становлять відносно самостійну (комплексну) сферу суспільного життя [10].

Проте, будучи різнорідними за своїм складом та приналежністю, відносини, що регулюють діяльність прикордонного відомства, інтегровані у певну специфічну єдність — відносини у прикордонній сфері, яка, за визначенням М. М. Литвина, є специфічно галуззю міждержавних і внутрішньодержавних відносин, що стосується догівірно-правового оформлення державного кордону, підтримання правовідносин на ньому, а також особливою діяльністю суб'єктів державного управління з реалізації прикордонної політики [11].

У зв'язку з цим, увесь комплекс законодавства, що регламентує діяльність Державної прикордонної служби, можна розподілити на дві групи: спеціальні закони (визначають основи діяльності прикордонного відомства) і загальні закони (призначені регулювати відносини у різноманітних сферах суспільного життя, але стосуються діяльності Держприкордонслужби).

Загальні закони, на нашу думку, створюють умови, необхідні для діяльності широкого кола суб'єктів на які вони поширюються. У свою чергу спеціальні закони конкретно визначають діяльність цих суб'єктів, оскільки регулюють обмежену, спеціальну сферу суспільних відносин — відносини у прикордонній сфері, або такі, що пов'язані з ними.

Зокрема під час пропуску осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна, персонал прикордонних підрозділів керується спеціальними законами України “Про прикордонний контроль”, “Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України”, “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства”, але поняття аеропорту, аеродрому закріплене в загальному нормативно-правовому акті — Повітряному кодексі України; поняття морського судна, основні заходи щодо допуску судна до плавання та інше визначені у Кодексі торговельного мореплавства.

Крім того, ст. 19 Закону України “Про Державну прикордонну службу України” покладає обов'язок на органи охорони державного кордону із запобігання злочинам та адміністративним правопорушенням, протидія яким належить до компетенції ДПСУ, охорони, конвоювання, тримання затриманих осіб та здійснення інших заходів правоохоронного характеру. Правову основу для реалізації цих заходів, крім Основного закону, становлять нормативно-правові акти загальної дії: Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний процесуальний кодекс,



Закон України “Про відповідальність перевізників під час пасажирських перевезень”, “Про виключну (морську) економічну зону” та інші нормативно-правові акти.

Організація та ведення господарства в Державній прикордонній службі регламентується як загальним законодавством, зокрема Цивільним, Господарським кодексами, статутами Збройних сил України, так і суто прикордонним нормативно-правовим актом — Положенням про військове (корабельне) господарство Прикордонних військ України, з огляду на специфіку діяльності прикордонного відомства.

Характеризуючи прикордонне законодавство, неможливо обійти питання його дії щодо певного кола суб'єктів. У цьому контексті зазначимо, що відповідно до ст. 14 Закону України “Про Державну прикордонну службу України” особовий склад Держприкордонслужби складається із військовослужбовців та працівників Державної прикордонної служби. Трудові відносини працівників Держприкордонслужби регулюються законодавством про працю, державну службу та укладеними трудовими договорами (контрактами).

Значний вплив на регулювання порядку проходження служби військовослужбовцями ДПСУ здійснює спеціальне військове законодавство, зокрема статuti Збройних сил України та закони України “Про військовий обов'язок і військову службу”, “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей”, “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб”. Проте, з огляду на те, що персоналом ДПСУ виконуються специфічні завдання щодо охорони та захисту державного кордону, здійснення пропуску осіб, транспортних засобів та вантажів, запобігання та протидії злочинам і адміністративним правопорушенням на державному кордоні і т.д., порядок проходження служби в Державній прикордонній службі України має свої особливості, які визначаються в Положенні про проходження громадянами України військової служби в Державній прикордонній службі України, затвердженому Указом Президента України від 29 грудня 2009 р. № 1115/2009 та в інших спеціальних нормативно-правових актах.

Можна навести достатню кількість системних напрямів впливу різних галузей права на формування прикордонного законодавства. Однак зрозумілою є невідворотність кінцевого результату такого впливу — створення умов для виникнення певного упорядкованого правового комплексу із системними ознаками, який через задіяння власного юридичного режиму набуває ознак комплексного законодавства.

Підсумовуючи результати проведеного дослідження, визначимо характерні ознаки прикордонного законодавства:

— системність, цілісність, єдина спрямованість — кожний нормативно-правовий акт діє хоча і самостійно, але в єдиній системі, яка функціонує задля врегулювання суспільних відносин у прикордонній сфері. Юридична цілісність цієї сукупності виражається через єдність її внутрішньої організації, коли вона сприймається як єдине ціле, самобутнє, незважаючи на свою складність та багатогранність;

— ієрархічність — система прикордонного законодавства побудована відповідно до юридичної сили нормативно-правових актів, де акти з більшою юридичною силою обумовлюють акти з меншою силою, які, в свою чергу, їх доповнюють та конкретизують;

— окрема (специфічна) сфера правового регулювання — прикордонна сфера;  
— комплексність — нормативно-правові акти, які регулюють відносини у прикордонній сфері, містять норми різних галузей національного права.

З урахуванням вищезазначених ознак пропонуємо визначення поняття системи прикордонного законодавства.

Отже, *система прикордонного законодавства* — це цілісна ієрархічна сукупність (система) нормативно-правових актів, спрямованих на врегулювання



суспільних відносин у прикордонній сфері, або таких, що пов'язані з ними, за допомогою поєднання норм різних галузей права.

Таким чином, за результатами проведеного аналізу, узагальнюючи різні підходи та результати наукових розробок щодо вивчення прикордонного законодавства, вважаємо за можливе виокремити прикордонне законодавство з системи національного законодавства в окрему систему, передбачаючи раціоналізацію з огляду на його застосування та постійне вдосконалення щодо форми та змісту.

#### Список використаних джерел

1. Популярна юридична академія [Текст] / В. К. Гіжевський, В. В. Гловченко, В. С. Ковальський та ін. — К. : Юрінком Інтер, 2002. — 528 с.
2. Шемшученко, Ю.С. Законодавство [Текст] // Юридична енциклопедія : [в 6 т.] / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. — К. : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1999. — Т. 2. — 189 с.
3. Алексеев, С. С. Государство и право : начальный курс [Текст] / С. С. Алексеев. — М. : Юрид. лит., 1994. — 471 с.
4. Теорія держави і права. Академічний курс [Текст] : [підручн.] / ред. кол. : О. В. Зайчук та ін. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — 685 с.
5. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-вр [Текст] // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
6. Про міжнародні договори України : Закон України від 29.06.2004 р. № 1906-IV [Текст] // ВВР. — 2004. — № 50. — Ст. 540.
7. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 р. № 661-IV [Текст] // ВВР. — 2003. — № 27. — Ст. 208.
8. Про державний кордон України : Закон України від 04.11.1991 р. № 1777-XII [Текст] // ВВР. — 1992. — № 2. — Ст. 5.
9. Про затвердження положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України : Указ Президента України від 29.11.2011 р. № 399/2011 [Текст] // Урядовий кур'єр від 21.04.2011 № 73
10. Скакун, О. Ф. Теорія права та держави [Текст] : [підручн.] / О. Ф. Скакун. — К. : Правова єдність, 2011. — 524 с.
11. Литвин, М. М. Основи інтегрованого управління кордонами [Текст] : [курс лекц.] / М. М. Литвин. — Хмельницький : Вид-во НАДПСУ, 2011. — 368 с.

*Рекомендовано до друку кафедрою теорії та історії держави і права  
Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького  
(протокол № 13 від 13 березня 2013 року)*

Надійшла до редакції 14.03.2013

#### **Басараб О. Т. Понятіе системы пограничного законодательства**

*Исследуются понятия и структура системы пограничного законодательства. Проведен анализ научных подходов к понятию законодательство в целом. Определены характерные черты законодательства о государственной границе. Сформулировано и предложено определение понятия “система пограничного законодательства”.*

**Ключевые слова:** законодательство, пограничное законодательство, система пограничного законодательства.

#### **Basarab, O. T. The Conception of the System of Border Guard Legislation**

*The article is about the conception and structure of the system of border guard legislation. A lot of scientific approaches to the legislation have been analyzed. Specific characteristics of the border guard legislation have been determined. The notion of the system of border guard legislation has been made and proposed.*

**Keywords:** legislation, border guard legislation, the system of border guard legislation.