



АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

Сергій Іванович ЦАРЕНКО,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри теорії та історії держави і права
та приватно-правових дисциплін

Національної академії Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького (м. Хмельницький),

si_tsarenko@i.ua

УДК 342.95:351.746.1 (477)

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИКОРДОННОГО РЕЖИМУ ЩОДО ГОСПОДАРСЬКОЇ ТА ІНШОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У ПРИКОРДОННІЙ СМУЗІ ТА КОНТРОЛЬОВАНОМУ ПРИКОРДОННОМУ РАЙОНІ

Розглянуто деякі аспекти забезпечення прикордонного режиму щодо господарської та іншої діяльності. Розглянуто питання поняття “місця масового відпочинку населення” та зазначено про невизначеність їх переліку в підзаконних нормативних актах публічної адміністрації. Акцентовано увагу на позначенні на місцевості профілактичної смуги вздовж державного кордону та встановлення місць утримання, випасання худоби, а також шляхи та стежки пересування по берегу і льоду. Розглянуто режимні заходи, які проводяться у прикордонній смузі, виокремлено особливе значення саме смуги місцевості від лінії державного кордону до лінії прикордонних інженерних споруджень як складової прикордонної смуги. Підкреслено, що у прикордонній смузі (зокрема у смузі місцевості між лінією державного кордону та лінією прикордонних інженерних споруд) додаткові тимчасові обмеження на в'їзд і проведення діяльності повинні бути більш суворими, ніж у контрольованому прикордонному районі. Запропоновано зміни до Закону України “Про державний кордон



України” щодо додаткових тимчасових режимних обмежень.

Ключові слова: прикордонний режим, прикордонна смуга, контрольований прикордонний район (прикордонна зона), профілактична смуга, місця масового відпочинку населення, Державна прикордонна служба України.

Сьогодні в Україні відбувається поступова переоцінка, переосмислення політико-правових ідей та цінностей, оновлення системи права, її галузей та інститутів, трансформація практики правозастосування. Це обумовлює необхідність нового ґрунтовного дослідження національного законодавства про прикордонний режим, упорядкування його норм.

Забезпечення прикордонного режиму у своїх наукових працях розглядали О. М. Барвінок, В. В. Половніков, Т. О. Цимбалістий та ін. Проте питання забезпечення прикордонного режиму щодо господарської та іншої діяльності у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі не були предметом спеціального дослідження.

Мета статті — аналіз законодавства про прикордонний режим щодо господарської та іншої діяльності у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі.

Спочатку хочемо зазначити про наше умисне вживання терміна “проведення господарської та іншої діяльності” на заміну терміна “провадження робіт”, що вживається у сучасному законодавстві. Насамперед, слово “провадження” має інше значення. Наприклад, на думку О. В. Кузьменко, провадження — це якісно однорідна група процесуально-процедурних дій з владної реалізації будь-яких відособлених матеріально-правових норм [1, с. 128–129]. “Провадження” із російської мови може перекладатись і у значенні “продуктивність” (наприклад, праці). Загалом, у юридичному світі визнано, що “провадження” є частиною адміністративного процесу. Тому щодо розглядуваного питання краще вживати слово “проведення”. Аналогічно не є емким за обсягом термін “роботи”, тому більш доцільно використовувати термін “діяльність”. В окремих нормативних актах підзаконного характеру щодо прикордонного режиму вже його можна зустріти.

У Положенні про прикордонний режим розглядається поняття проведення господарської та іншої діяльності (робіт) у таких формах:

- а) масовий відпочинок населення та купання у спеціально відведених місцях, а також рибальство;
- б) утримання і випасання худоби в межах прикордонної смуги;
- в) будь-яке будівництво, вирубка лісу, полювання, водокористування у прикордонній смузі;
- г) роботи, пов’язані з локалізацією та ліквідацією наслідків стихійного лиха, аварії або катастрофи, проведенням заходів для боротьби з особливо небезпечними інфекційними хворобами і порушеннями екології в межах прикордонної смуги та контрольованого прикордонного району;
- г) авіаційні роботи та польоти всіх типів повітряних куль і повітряних суден у межах зони з особливим режимом використання



повітряного простору України, крім її частини, що межує із забороненою зоною;

д) геологічні, дорожні та інші дослідження в межах прикордонної смуги, а також гідротехнічні, землевпорядні, меліоративні та інші роботи, пов'язані із зміною водного режиму прикордонних річок, озер та інших водойм, відео-, кіно- та фотознімання місцевості, туристичні подорожі та стрибки з усіх видів парашутів;

е) полювання (п.п. 14–21) [2].

Місцевими державними адміністраціями разом з відповідними підрозділами Державної прикордонної служби в межах прикордонної смуги та контрольованого прикордонного району визначаються місця масового відпочинку населення та місця для купання і рибальства, а також встановлюється порядок їх обладнання і використання.

Термін “місця масового відпочинку”, а також порядок їх обладнання встановлено Постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку обліку місць масового відпочинку населення на водних об'єктах” [3] та наказом Міністерства з надзвичайних ситуацій України “Про затвердження Правил охорони життя людей на водних об'єктах України” [4].

До місць масового відпочинку населення належать земельні ділянки з прилеглим водним простором, призначені для організованого відпочинку населення на прибережних захисних смугах водних об'єктів або островах, та водні об'єкти, на яких розташовані засоби розваг і атракціони, а також місця для занять водними видами спорту та місця любительського і спортивного рибальства у зимовий період (п. 2 Порядку обліку місць масового відпочинку населення на водних об'єктах) [3].

Згідно з пунктом 1.6 Правил охорони життя людей на водних об'єктах України [4] “проведення на водних об'єктах спортивних змагань, свят, регат маломірних суден дозволяється в місцях, визначених місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування відповідно до Порядку обліку місць масового відпочинку населення на водних об'єктах [4], у контрольованих прикордонних районах на внутрішніх водних об'єктах і в прибережних морських районах з урахуванням вимог Положення про прикордонний режим [2] та Переліку міст і районів, на території яких встановлюються контрольовані прикордонні райони, наведеного у додатку до постанови Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 року № 1199” [5].

На нашу думку, у змінах до рішення, які приймаються обласними радами про заходи щодо забезпечення виконання постанови Кабінету Міністрів України “Про прикордонний режим”, необхідно передбачати як завдання місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування встановлення відповідних місць у вищезазначеному порядку відповідними нормативно-правовими актами. Тобто місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування повинні вказувати у своїх рішеннях і розпорядженнях ці місця масового відпочинку населення.

Порядок проведення господарської та іншої діяльності (робіт) у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі передбачає, що утримання і випасання худоби в межах прикордонної



смуги можливе лише у місцях, визначених місцевими державними адміністраціями разом з відповідними підрозділами Державної прикордонної служби України, за сприятливої епізоотичної ситуації на цій території та за умов належного загородження цих місць власниками худоби.

З метою охорони території України від занесення з території інших держав збудників карантинних хвороб тварин, занесення або самостійного розповсюдження з-за кордону карантинних об'єктів рослин уздовж державного кордону встановлюється профілактична смуга, у якій забороняється утримання і випасання худоби. Ширина цієї смуги, а також конкретні заходи щодо здійснення на її території контролю за санітарно-карантинним, ветеринарним, фітосанітарним та екологічним станом визначаються обласними державними адміністраціями разом з відповідними підрозділами Державної прикордонної служби України (п. 16 Положення про прикордонний режим) [2].

Встановлення профілактичної смуги безпосередньо пов'язане з санітарною охороною кордону, яка складається з медично-санітарного, ветеринарного, фітосанітарного огляду здоров'я людей, тварин, рослин, бактеріологічних досліджень. Нами було з'ясовано, що так званої "санітарної зони" (профілактичної смуги) вздовж державного кордону немає, земля не перебуває у власності підрозділів Державної прикордонної служби України. Тому на практиці часто видаються письмові дозволи на сінокос чи випас худоби місцевими жителями у прикордонній смузі, адже п. 15 Положення про прикордонний режим передбачає, що утримання і випасання худоби в межах прикордонної смуги можливе лише у місцях, визначених місцевими державними адміністраціями разом з відповідними підрозділами Державної прикордонної служби, за сприятливої епізоотичної ситуації на цій території та за умов належного загородження цих місць власниками худоби [2].

Серед проблемних питань залишаються непроведені заходи щодо позначення на місцевості профілактичної смуги вздовж державного кордону.

Проведене нами дослідження питання визначення та встановлення профілактичної смуги свідчить, що нормативно не визначено поняття "профілактична смуга"; у які строки вона повинна бути визначена органами публічної відповідальності; і, головне, — відповідальність органів публічної адміністрації за її непозначення на місцевості вздовж ділянок державного кордону.

Враховуючи, що відповідно до п. 39 Положення місцеві державні адміністрації разом з відповідними підрозділами Державної прикордонної служби України визначають шляхи і стежки для пересування по березу і льоду прикордонних річок, озер та інших водойм, а також, що пересування по березу і льоду прикордонних річок, озер та інших водойм поза встановленими для цього шляхами і стежками забороняється, хочемо зауважити таке: у змінах до рішення, які приймаються обласними радами про заходи щодо забезпечення виконання постанови Кабінету Міністрів України "Про прикордонний режим", необхідно обов'язково визначати завдання місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування щодо встановлення місць утримання, випасання худоби



та профілактичної смуги, а також шляхи та стежки пересування по берегу і льоду (якщо існує така необхідність). Ці місця, смуги, шляхи та стежки пересування повинні бути “прописаними” у рішеннях та розпорядженнях місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Розглянемо деякі особливості порядку в'їзду та проведення господарської та іншої діяльності у просторі прикордонної смуги та контрольованого прикордонного району. У частині 2 пункту 5 Положення про прикордонний режим передбачено, що у необхідних випадках Державна прикордонна служба може запроваджувати додаткові тимчасові обмеження на в'їзд і провадження робіт у прикордонній смузі та прикордонному контрольованому районі [2]. Ці окремі тимчасові рішення органів та підрозділів охорони державного кордону похідні від повноважень, визначених відповідними законами. Так, ч. 2 ст. 24 Закону України “Про державний кордон України” передбачає можливість запровадження “додаткових тимчасових режимних обмежень” на в'їзд і проведення робіт, проте тільки у прикордонній смузі [6]. Одночасно у п. 18 ст. 20 Закону України “Про Державну прикордонну службу України” передбачено право прикордонної служби “відповідно до своєї компетенції обмежувати або тимчасово забороняти виконання різних робіт, переміщення транспортних засобів, плавзасобів і доступ осіб на окремі ділянки місцевості чи об'єкти у прикордонній смузі, контрольованих прикордонних районах” [7]. Отже, у цьому законодавчому акті зазначається не тільки про прикордонну смугу, але і про контрольовані прикордонні райони.

Проте такі обмеження відповідно до припису цієї норми можливі у випадках, які спричиняються обставинами, пов'язаними із забезпеченням охорони державного кордону України та проведенням навчань і бойових стрільб. Крім того, зазначено, що право обмежувати має винятки, а саме: Державна прикордонна служба України не має права вводити обмеження щодо робіт на будовах, які виконуються відповідно до міжнародних договорів, та на будовах державного значення і робіт, пов'язаних з ліквідацією наслідків стихійного лиха та осередків особливо небезпечних інфекційних захворювань.

Відповідно до п. 194 Інструкції з організації оперативно-службової діяльності відділу прикордонної служби Державної прикордонної служби України “режимні заходи у відділі прикордонної служби проводяться у разі запровадження на всій ділянці відповідальності відділу або у межах окремих районів обмежень щодо в'їзду, виїзду та пересування громадян, проведення будь-якої діяльності у межах контрольованого прикордонного району або прикордонної смуги” [8]. Метою їх проведення є створення сприятливих умов для посилення контролю за дотриманням прикордонного режиму, проведення спеціальних заходів з пошуку правопорушників, припинення протиправної діяльності окремих осіб або злочинних угруповань, розшуку та встановлення за конкретною оперативною інформацією правопорушників та осіб, причетних до протиправної діяльності, та їх затримання.

Отже, якщо немає особливих потреб вводити обмеження на в'їзд до контрольованих прикордонних районів та прикордонної смуги, то зазвичай прикордонний режим у цих місцевостях забезпечується без додаткових



заходів. Хоча стосовно прикордонної смуги, а саме смуги місцевості від лінії державного кордону до лінії прикордонних інженерних споруджень, однозначна відповідь неможлива, тому що прикордонна смуга має особливе (відмінне) призначення. Так, вона створюється для належного утримання державного кордону, зокрема встановлення технічних засобів нагляду, захисту прикордонних знаків та спостереження за державним кордоном. На “західному кордоні” смуга місцевості від лінії державного кордону до лінії прикордонних інженерних споруджень взагалі загорожена парканом, має спеціальний в’їзд (ворота) і т. д.

Тому норми ст. 24 Закону України “Про державний кордон України” повинні передбачати: “В’їзд (вхід), тимчасове перебування, проживання, пересування громадян України, іноземців та осіб без громадянства у смугі місцевості від лінії державного кордону до лінії прикордонних інженерних споруджень (частині прикордонної смуги) здійснюється на підставі спеціального дозволу (пропуску), що видається відповідним підрозділом Державної прикордонної служби України, а у контрольованому прикордонному районі та частині прикордонної смуги, в яку не входить смуга місцевості від лінії державного кордону до лінії прикордонних інженерних споруджень, здійснюється безперешкодно, якщо інше не передбачено міжнародним договором чи законодавством України”.

Слід зазначити і ще про одне проблемне питання. В Україні не ведеться єдиний комп’ютерний облік осіб, які притягнуті до адміністративної відповідальності, зокрема, за вчинення правопорушень за ст. 202 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Тому кваліфікувати правопорушення як таке, що вчинене повторно, дуже часто неможливо у зв’язку з відсутністю інформації про це.

Кілька зауважень хочемо висловити щодо порядку проведення господарської та іншої діяльності (робіт) у прикордонній смузі.

Полювання у смузі місцевості між лінією державного кордону та лінією прикордонних інженерних споруд забороняється. У редакції Положення про прикордонний режим від 27 липня 1998 р. вживалася теза: “Полювання у прикордонній смузі забороняється” [2]. Очевидно, п. 21 Положення був змінений 23 квітня 1999 р. через те, що у той час прикордонна смуга була не позначена на місцевості та не визначена у нормативних документах.

Як підкреслює Е. Ф. Шамсумова, в умовах становлення ринкових відносин для людини і господарюючих структур важливо створювати правовий режим загальнодозвільного профілю, що відкриває простір їхній ініціативі й творчості; для держави ж і державних службовців — правовий режим дозвільного профілю покликаний зводити до мінімуму зловживання владою, порушення прав людини і громадянина, свавілля і беззаконня [9]. Тому прикордонний режим повинен перетворитися із режиму з тоталітарними ознаками на режим із демократичними підходами.

Ми вважаємо, що слід забезпечити заявницький спосіб доведення інформації до відома органів охорони державного кордону, у віданні яких перебуває територія прикордонної смуги чи контрольованого прикордонного району, де відбуватиметься проведення робіт. Таким чином, будуть зосереджені фінансові, матеріально-технічні та адміністративні ресурси держави на більш важливих завданнях, а не на організації



надання адміністративних послуг. Участь органів охорони державного кордону, по суті, у господарських відносинах є функціональним навантаженням, а також приводом до корупційних зловживань. Як зазначає О. П. Снігер'єв, “хиби законодавства зумовлюють певний ризик виникнення корупційних дій, наприклад, перевищення владних повноважень” [10, с. 19]. Загалом, для начальників підрозділів охорони державного кордону встановлення обмежень в'їзду та перебування у прикордонній смузі залишається чи не найважливішим способом взаємодії із місцевим населенням, яке, на відміну від радянських часів, не дуже охоче вболіває за безпеку державного кордону.

Оскільки так званій “західний кордон” залишився у незалежній Україні за правонаступництвом від Радянського Союзу, то на кордонах із державами-членами Європейського Союзу збережено чітке розмежування прикордонної смуги, визначені місця доступу до прикордонної смуги. Трохи інша ситуація із “новими” кордонами, де подекуди сама лінія державного кордону не демаркована, а тому місця доступу до прикордонної смуги не створені як такі.

Особливий статус мають:

- а) адміністративний кордон із Автономною Республікою Крим;
- б) лінія розмежування, що встановлена Мінськими домовленостями.

Аналіз нормативних актів дозволяє зробити висновок про те, що більше жодних норм у законодавчих актах щодо порядку введення обмежень на в'їзд та проведення господарської та іншої діяльності (робіт) у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі нами не виявлено. Власне, правове рішення щодо введення режимних обмежень приймається начальниками конкретних прикордонних загонів за узгодженням з органами місцевого самоврядування, тобто обмеження регулюються підзаконними нормативними актами.

Акцентуючи увагу на відсутності конкретних норм про додаткові обмеження, ми спробували виробити пропозиції до Закону України “Про державний кордон України”:

“Стаття 24¹. Додаткові тимчасові режимні обмеження

У необхідних випадках Державна прикордонна служба України може запроваджувати додаткові тимчасові режимні обмеження на в'їзд і проведення робіт (господарської та іншої діяльності) у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі (за винятком робіт на будовах, що виконуються відповідно до міжнародних договорів, та на будовах державного значення і робіт, пов'язаних з ліквідацією наслідків стихійного лиха та осередків особливо небезпечних інфекційних захворювань).

Додаткові тимчасові режимні обмеження на в'їзд і проведення робіт (господарської та іншої діяльності) у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі вводяться у таких випадках:

- посилення охорони державного кордону;
- проведення спеціальних заходів з пошуку правопорушників;
- припинення протиправної діяльності окремих осіб або злочинних угруповань, розшуку та встановлення за конкретною оперативною інформацією правопорушників та осіб, причетних до протиправної діяльності та їх затримання;



- локалізації та ліквідації надзвичайних ситуацій, зумовлених стихійним лихом, аваріями і катастрофами;
- повторне порушення особою режиму державного кордону чи прикордонного режиму, режиму в пункті пропуску, а також виявлення непогашеної судимості в особи”.

Список використаних джерел

1. Кузьменко, О. В. Адміністративно-процесуальне право України [Текст] : підруч. / О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій ; за ред. О. В. Кузьменко. — К. : Атіка, 2008. — 416 с.
2. Положення про прикордонний режим : постанова Кабінету Міністрів України від 27.07.1998 р. № 1147 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1147-98-п>.
3. Про затвердження Порядку обліку місць масового відпочинку населення на водних об'єктах : постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2002 р. № 264 [Текст] // Офіційний вісник України. — 2002. — № 11. — Стор. 98. — Ст. 508.
4. Про затвердження Порядку обліку місць масового відпочинку населення на водних об'єктах : постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2002 р. № 264 [Текст] // Офіційний вісник України. — 2002. — № 11. — Стор. 98. — Ст. 508.
5. Про затвердження Правил охорони життя людей на водних об'єктах України : наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи України від 03.12.2001 р. № 272 [Текст] // Офіційний вісник України. — 2002. — № 6. — Стор. 299. — Ст. 264.
6. Про контрольовані прикордонні райони : постанова Кабінету Міністрів України від 03.08.1998 р. № 1199 [Текст] // Офіційний вісник України. — 1998. — № 31. — Ст. 23.
7. Про державний кордон України : Закон України від 04.11.1991 р. № 1777-ХІІ [Текст] // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 2. — Ст. 5.
8. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 24.12.2012 р. № 726/2012 [Текст] / / Офіційний вісник України. — 2012. — № 99. — Ст. 3998.
9. Інструкція з організації оперативно-службової діяльності відділу прикордонної служби Державної прикордонної служби України : затв. наказом Адміністрації Державної прикордонної служби України від 29.12.2009 р. № 1040 [Електронний ресурс] // Порадник персоналу Державної прикордонної служби України з професійної етики та запобігання корупції : практ. посіб. — К., 2011 ; Державна прикордонна служба України. http://dpsu.gov.ua/upload/file/atikorupc_uniy_pos_bnik.doc.
10. Юзьков, Л. П. Механізм радянського державного управління [Текст] / Л. П. Юзьков. — К. : Знання, 1975. — 131 с.
11. Снігерьев, О. П. Запобігання корупції в правоохоронних органах [Текст] / О. П. Снігерьев // Вісник Академії управління МВС. — 2008. — № 1-2. — С. 14-22.

Надійшла до редакції 01.09.2015



Царенко С. И. Некоторые аспекты обеспечения пограничного режима в отношении хозяйственной и иной деятельности в пограничной полосе и контролируемом пограничном районе

Рассмотрены некоторые аспекты обеспечения пограничного режима в отношении хозяйственной и иной деятельности. Рассмотрены вопросы понятия “места массового отдыха населения” и указано о неопределенности их перечня в подзаконных нормативных актах публичной администрации. Акцентировано внимание на обозначении на местности профилактической полосы вдоль государственной границы и установления мест содержания, выпаса скота, а также пути и тропы передвижения по берегу и льду. Рассмотрены режимные мероприятия, которые проводятся в пограничной полосе, выделено особое значение именно полосы местности от линии государственной границы к линии пограничных инженерных сооружений как составной пограничной полосы. Подчеркнуто, что в пограничной полосе (в частности, в полосе местности между линией государственной границы и линией пограничных инженерных сооружений) дополнительные временные ограничения на въезд и проведение деятельности должны быть более строгими, чем в контролируемом пограничном районе. Предложены изменения в Закон Украины “О государственной границе Украины” относительно дополнительных временных режимных ограничений.

Ключевые слова: пограничный режим, пограничная полоса, контролируемый пограничный район (пограничная зона), профилактическая полоса, места массового отдыха населения, Государственная пограничная служба Украины.

Tsarenko, S. I. Some Aspects of Provision of Border Regime as to Economic and other Activities in Border Zone and Controlled Border Region

The article deals with some aspects of border regime as to economic and other activities. The problem of the concept “places of public entertainment” has been revised, and the uncertainty about their list in normative acts of public administration has been indicated. The attention has been drawn to ground marking of preventive zone along the state border and establishment of places for holding, cattle grazing as well as the ways and paths for movement along the shore and on ice.

The regime measures held in the border area have been considered; the particular importance of the area from the state border line to the line of engineering border protection facilities as part of the border zone. It is emphasized that in the border zone (particularly in the area between the state border and the line of engineering border protection facilities), the additional temporary restrictions for entry and conduct of activities should be stricter than in the controlled border region. The amendments to the Law of Ukraine “On the State Border of Ukraine” as to additional temporary regime limitations have been proposed.

Keywords: border regime, border zone, controlled border region (border area), prophylactic zone, places of public entertainment, the State Border Guard Service of Ukraine.

