

ПИТАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ ТА ОХОРОНИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ

Розглянуто підходи до визначення поняття “державний кордон” та проаналізовано сучасний стан законодавчого регулювання захисту та охорони державного кордону України.

Approaches of definition of notion “the state border” are considered and modern state of legislative regulation of defense and security of state border of Ukraine.

Поняття “державний кордон” є однією з визначних категорій у міжнародних стосунках, і як постійний атрибут державності, завжди буде актуальним для наукового дослідження та обґрунтування. Молода держава в одному з перших законів проголосила щодо визначення кордону, його наявності та відношення, його непорушності та недоторканості. Аналіз Закону України “Про державний кордон України” свідчить про його певну недосконалість.

Оскільки державний кордон у його соціально-політичній сутності являє собою підсистему соціально-державного життя суверенного суспільства, що постійно розвивається, то й поняття “державний кордон” постійно розвивається, збагачується й наповнюється новими сутнісними елементами. У зв’язку зі змінами відношення різних соціальних сил до самого факту існування державного кордону, особливо до його призначення і функцій, досить частим переглядом міждержавних розмежувань, проблема сутності “державного кордону” перетворилась на проблему теорії державного кордону. Окремі науковці – А. Мостиський, В. Зочко, О. Ганько, Б. Захарчук, М. Дністрянський, П. Стецюк – розглядали питання з історичної точки зору. Утворення, установлення, правове оформлення державного кордону досліджували російські науковці-фахівці Б. Павлюк, В. Ярличенко, Ю. Головин, А. Щербаков, В. Рушайло, С. Рябов, Н. Ушаков, Л. Волова, Б. Клименко, А. Порк та ін.

Відсутність комплексних досліджень щодо державного кордону, його режиму, складових прикордонного режиму, таких як “прикордонний простір”, “прикордонна безпека”, “територіальне море”, “внутрішні води” викликає необхідність ретельного дослідження цих питань, які можуть бути використані для подальшого вдосконалення законодавства в цій сфері.

Слід зазначити, що однією з причин, яка протягом усієї історії державного існування людства призводила до війн і конфліктів, була і залишається проблема території держав і їх кордонів.

Кордони – невід’ємний і обов’язковий чинник формування цілісного державно-територіального організму [10, с. 9 – 12]. Без чітко визначених кордонів держава не може реалізувати весь комплекс своїх суверенних прав. Від функціонування державного кордону залежить і розвиток міждержавних та поза державних відносин. Кордон держави вказує на рівень її цивілізованості і відкритості для міжнародного співробітництва [9, с. 61-62].

У той же час, однією з умов забезпечення національної безпеки будь-якої держави є усталені, захищені правом і надійно охоронювані державні кордони [13, с. 340].

В енциклопедичній літературі державні кордони визначаються як території держав одна від одної чи від відкритого моря і визначають межі територіального верховенства [19, с. 97].

За визначенням Н. Ушакова, кордони держав – це позначені на картах (а за найменшої можливості і на місцевості) лінії і вертикальні поверхні, що проходять по цих лініях до межі земного простору з космосом, з одного боку, і з іншого – до центру Землі. А практично – на доступну для проникнення в надра глибину [18, с. 37]. Як офіційно визначену межу, що окреслює територію, на яку й поширюється влада конкретної держави, розглядає С. Рябов [16, с. 139].

Таким чином, можна визначити державний кордон як установлену юридично і фактично штучну лінію (на суші і воді) і вертикальну поверхню, що проходить по цій лінії у надрах, водах і повітряному просторі, які визначають просторові межі території держави і сфери здійснення нею свого суверенітету (територіального верховенства) [6, с. 42].

Правовий статус державного кордону є багатоплановим явищем. Для його позначення вживаються такі терміни, як “законодавство про державний кордон” [17, с. 24 – 41], “правовий режим державного кордону” [9, с. 41 – 47], “прикордонний режим” [10, с. 110 – 114].

Правовий статус Державного кордону України поділяється на державно-правовий і міжнародно-правовий.

У національному праві України правовий статус визначається нормами конституційного, адміністративного, кримінального, цивільного, трудового, екологічного, фінансового та інших галузей права.

Норми міжнародного права регулюють порядок визначення і встановлення державних кордонів, визначають юридичний зміст принципів територіальної цілісності і недоторканості держав, недоторканості і непорушності державних кордонів, підстави і порядок зміни приналежності державних кордонів, правонаступництва державних кордонів, установлюють правовий режим державного кордону, порядок мирного вирішення прикордонних інцидентів і територіальних спорів [12, с. 9-10].

Основи правового регулювання статусу державного кордону України закріплені в Конституції України. Відповідно до її ст. 2, ч. 3, територія

України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою [1]. Таким чином, Основний Закон є найважливішим політико-правовим підґрунтям зовнішньополітичної діяльності держави з метою забезпечення національних інтересів [6, с. 43].

Основним законодавчим актом, який врегульовує питання, пов'язані з встановленням, функціонуванням державного кордону держави, є Закон України "Про державний кордон України" від 4 листопада 1991 р. В його преамбулі зазначено: "Державний кордон України недоторканий. Будь-які порушення його рішуче припиняються" [2], Закон визначає поняття, порядок установаження і позначення державного кордону, зміст режимних правил, що діють у прикордонному просторі України, закладає правові основи охорони кордону, встановлює відповідальність за порушення законодавства про державний кордон України [3; 4, с. 35 – 47].

Основи державної політики України щодо забезпечення її національних інтересів, зокрема і в питаннях, що стосуються державного кордону, закладені Концепцією національної безпеки України [11] та Воєнною доктриною України [7].

Державно-правовий статус державного кордону України визначається також Митним, Повітряним, Водним кодексами, Кодексом про надра, іншими законами, нормативно-правовими актами Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування.

Але кордони державної території не завжди мали вигляд чітких ліній, якими вони є сьогодні, не завжди положення таких ліній було точно визначене.

Б. Клименко зазначає, що лінія кордону, яка визначає межі державної території, стала точно фіксуватися на місцевості і в багатому чисельних документах, лише в порівняно недавній час, коли не залишилось нічийних земель [8, с. 64].

Таким чином, кордон став невід'ємним атрибутом держави, тому, враховуючи створення держави в кінці ХХ ст., одним з перших завдань молодій державі є його юридичне закріплення та встановлення правового статусу, що й відбулось 12 вересня 1991 р. з прийняттям Закону України "Про правонаступництво України" та 4 листопада 1991 р. – Закону України "Про державний кордон України" [2; 3].

Відаючи належне важливості й значущості Закону України "Про державний кордон України", його ролі в утвердженні незалежності України, який став базовим щодо прикордонної політики держави, слід зазначити певну недосконалість деяких його положень.

Основними недоліками чинного Закону, на наш погляд, є: 1) недосконале визначення самого кордону; елементів режиму державного кордону; 2) не чітко визначені поняття "захист" і "охорона" державного кордону.

Поняття “державний кордон” є однією з визначальних категорій у міждержавних стосунках і, як постійний атрибут державності, завжди актуальним для науково-теоретичного обґрунтування.

У зв’язку зі змінами відношення різних соціальних сил до самого факту існування державного кордону, особливо до його призначення та функцій, досить частим переглядом міждержавного розмежування (у наслідок війн, роз’єднання та об’єднання держав тощо) проблема поняття “державний кордон” перетворилась на проблему теорії державного кордону.

Аналіз такого розповсюдженого явища, як “державний кордон”, дає можливість зробити висновок щодо його складного, неоднозначного, багатоаспектного та багаторівневого характеру. А значить і пізнання його повинно бути адекватними характеру цього явища.

Низка вчених пропонує розглядати кордон за такими ознаками: абстрактно-уявний (сутність першого порядку); об’єктивно-знаковий (сутність другого порядку); системно-предметний, соціально-політичний і геополітичний (сутність третього порядку) [14, с. 62 – 71, 15, с. 56 – 58].

На першому рівні, згідно з тлумаченням різних джерел, – межа, це те, що визначає кінець або початок явища, або ж місце розмежування між ними, тобто це уявна лінія, точка, площина, поверхня, сфера тощо.

У законі СРСР “Про державний кордон СРСР” (1982 р.) у ст. 1 записано: “Державний кордон СРСР є лінія і вертикальна поверхня, що проходить по цій лінії, які визначають межі території СРСР – суші, вод, надр, повітряного простору” [8].

Таке ж формулювання Державного кордону України, згідно із Законом України, від 4 листопада 1991 р., де у ст. 1 закріплено, що державний кордон України – це лінія і вертикальна поверхня, що проходить по усій лінії, які визначають межі території України – суші, вод, надр, повітряного простору [3].

При цьому зазначимо, що законодавцем не врахована наявність ще однієї складової, а саме підводного простору.

Перед цим матеріально-чуттєве сприйняття кордону забезпечується розташуванням на всій його довжині різних знакових предметів, споруд, технічних пристроїв тощо (прикордонні стовпи, прилади спостереження, контролю). Усе це неможливо розташувати на одній лінії, уявній поверхні, оскільки для цього потрібна певна смуга території держави.

Таким чином, державний кордон, з урахуванням об’єктивно-знакових елементів, є лінія, вертикальна поверхня, що проходить по всій лінії та визначена державою протягом цієї лінії смуга її території, на якій розташовані необхідні атрибути її пізнання, перш за все прикордонні стовпи, технічні та інші прикордонні об’єктивні знаки і споруди.

Крім цього межа сприймається як “державний кордон” держави, якщо об’єктивно-знакові атрибути мають національно-державну

персоніфікацію, і таким чином формується соціально-політичний рівень “державний кордон”.

Виходячи із наведеного та враховуючи сучасний стан міжнародно-договірних відносин, можна запропонувати до проекту нового закону “Про державний кордон України” таке розгорнуте визначення державного кордону: державний кордон України є узгоджена із заінтересованими сторонами і закріплена у договорах між ними лінія і вертикальна поверхня, що проходить по цій лінії, що визначає в сукупності із розташованими у прикордонній смузі прикордонними об’єктивно-знаковими спорудами з державною геральдичною атрибутикою просторову межу дії державного суверенітету на суші, воді, у підземному, підводному і повітряному просторі”.

Як уже зазначалось, сьогодні об’єктивно існують чинники пом’якшення воєнно-політичної обстановки на кордонах держави, що основні загрози національним інтересам і безпеці України на її кордонах і в прикордонному просторі переходять з воєнної сфери у невоєнну. Але нова, невоєнна, безпека досить потужна, це і нелегальна міграція, і контрабандна діяльність, це і відкрите грабування природних ресурсів України в її виключній (морській) економічній зоні.

Охорона державного кордону України забезпечується шляхом здійснення державної прикордонної політики, яка визначається сукупністю завдань щодо забезпечення національної, у т.ч. і прикордонної, безпеки на кордоні та спрямована на збереження суверенітету і територіальної цілісності, удосконалення міжнародно-правового оформлення кордону, міждержавну співпрацю щодо взаємоінтересуючих проблем, запобігання експансіям на територію України.

Прикордонна безпека – це такий стан військово-політичної та оперативної обстановки на кордоні й в прикордонному просторі, що забезпечує захищеність життєво важливих інтересів держави, існування, функціонування всіх соціальних та відомчо-спеціальних структур, а також захищеність у цьому просторі особистості і суспільства.

Прикордонний простір України – це територія, акваторії (суші, вод, надр, повітряний простір), на які поширюється державний суверенітет України та в якому установлюються відповідні режими.

Прикордонним простором України є: державний кордон, прикордонна смуга, контрольовані прикордонні райони, території пунктів пропуску через державний кордон, територіальне море, внутрішні води, виключна (морська) економічна зона, континентальний шельф, підводне середовище і повітряний простір над ними.

Система безпеки держави будується, виходячи із наявності зовнішніх та внутрішніх загроз України.

Зовнішні загрози знаходяться в тісному взаємозв’язку із внутрішніми, перетинаються у прикордонному просторі і створюють загрози

прикордонній безпеці країни.

Прикордонні загрози – це підтвержені доказами можливості спричинення суттєвої шкоди життєво важливим інтересам особистості, суспільства і держави у прикордонному просторі держави, зазіханнями на яку-небудь частину території, недоторканість державного кордону, усталений на ньому порядок міждержавних і суспільних відносин, порядок суспільних відносин на прикордонній території, на її надра, повітряний простір, живі та неживі ресурси, біо- та мінеральні ресурси континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони України.

У сфері діяльності щодо виявлення, попередження та протидії загрозам прикордонної безпеки, що не торкаються загроз територіальної цілісності держави і державного суверенітету України, з'являються охоронні функції, які поєднуються із захисними тільки на стадії протидії загрозам прикордонній безпеці (незаконна зміна державного кордону, порушення усталених міждержавними договорами його режиму із застосуванням сили).

Тому необхідно вважати всю діяльність щодо виявлення, попередження і протидії загрозам прикордонній безпеці охороною державного кордону.

З часу виникнення у прикордонному просторі безпосередньої загрози цілісності території України та її державному суверенітету розпочинаються дії щодо попередження і протидії цим військовим загрозам, повноваження проводити, які віднесені законодавством до сфери діяльності Збройних Сил України і складають власне захист державного кордону від військових зазіхань на його недоторканість.

Термін “захист”, передбачаємо, що щось чи когось треба захищати, не дати скривдити, за когось треба заступитись.

А коли вживаємо слово “охорона”, то це значить, що щось треба зберегти, сторожити, щоб ніхто непомічений не підійшов до об'єкта, який охороняється.

Таким чином, усе, що стосується намагання (спроби) змінити проходження державного кордону, порушення усталених на ньому режимів потребує деякою мірою застосування сили для відновлення усталеного порядку на цій ділянці кордону називається “охороною державного кордону”.

Захист кордону розпочинається там і тоді, коли дії протилежної сторони виходять за рамки прикордонних заходів.

Основні поняття, що визначають діяльність щодо забезпечення прикордонної безпеки, можливо сформулювати таким чином.

Захист державного кордону – це комплекс взаємозв'язаних правових норм, заходів і дій органів державної влади, місцевого самоврядування і виконавчих структур, а також призначених для цієї мети сил і засобів

щодо виявлення та попередження загроз прикордонній безпеці країни і протидії всім її складовим у прикордонному просторі для забезпечення недоторканості державного кордону, який визначає територіальну цілісність України.

Охорона державного кордону України – дії військових сил і органів охорони Державного кордону ДПС України, а також спеціально призначених сил і засобів Збройних Сил України і заходи, що застосовуються органами державної влади, місцевого самоврядування і виконавчих структур щодо забезпечення недоторканості державного кордону та підтримання на державному кордоні і прикордонному просторі усталених режимів.

Література:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Право, 1996. – 128 с.
2. Закон України “Про державний кордон України” від 4 листопада 1991 р. // ВВР України. – 1992. – № 2. – Ст. 5; 1996. – № 37. – Ст. 167.
3. Закон України “Про правонаступництво України” від 12 вересня 1991 р. // ВВР України. – 1991. – Ст. 617.
4. *Бантышев А., Васишина М.* Закон о государственной границе Украины. – Ужгород, 1994. – 70 с.
5. *Боечков В., Ганжа О., Захарчук Б.* Кордони України: історична ретроспектива та сучасний стан. – К.: Основи, 1994. – 168 с.
6. *Волова Л.И.* Принцип территориальной целостности и неприкосновенности в современном международном праве. – Ростов н/Д, 1981. – 192 с.
7. Военна доктрина України, затверджена постановою Верховної Ради України від 19 жовтня 1993 р. // Голос України. – 1993. – 23 жовтня.
8. Закон СССР “О государственной границе СССР”: Политико-правовой комментарий / Н.М. Атасяни др. – М.: Воениздат, 1986. – 151 с.
9. *Клименко Б.М.* Международное право и Закон о государственной границе СССР. Новое в советском законодательстве о государственной границе СССР / Советское государство и право. – 1983. – № 9.
10. *Клименко Б.М., Порк А.А.* Территория и граница СССР. – М., Междунар. отношения, 1985. – 302 с.
11. Концепція (основи державної політики) національної безпеки України, схвалена Постановою Верховної Ради України від 16 січня 1997 р. // Голос України. – 1997. – 4 лют.
12. *Мостиський А.Б.* Міжнародно-правова основа державних кордонів України: Автореф. дис. ... к.ю.н. / Київ. держ. ун-т. – К., 1993. – 27 с.
13. Общая теория права и государства. – М., 1994. – 486 с.
14. *Павлюк Б., Шугаев В.* С учетом мирового опыта // Вестник границы России. – 1998. – № 11-12. – С. 56 – 58.
15. *Павлюк Б., Ярлыченко В.* Пограничная и военная безопасность

России / Вест. границы России. – 1998. – № 2. – С. 62 – 71.

16. *Рябов С.Г.* Політологічна теорія держави. – 2-е вид. – К.: Тандем, 1996. – 240 с.

17. *Троицкий В.М., Стещенко Л.А.* Новое в советском законодательстве о государственной границе СССР // Советское государство и право. – 1983. – № 9.

18. *Ушаков Н.А.* Международное право: основные термины и понятия. Учебное пособие. – М.: ГПРАН, 1996.

19. Юридический энциклопедический словарь / Гл. ред. А.Я. Сухарев; редкол.: М. Богуславский и др. – 2-е изд. – М.: СЭ, 1987. – 527 с.

Надійшла до редколегії 15.07.2008 р.