

УДК 341.222:347.551

І. Савенко

## СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ ТА ЙОГО ОХОРОННА ФУНКЦІЯ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

**Розкрито теоретичні підходи до розуміння поняття державного кордону в Україні. Розглянуто основні ознаки державного кордону та представлено заходи, які реалізовані Україною щодо визначення меж державного кордону. Визначено проблеми щодо забезпечення прикордонної безпеки, що існують в Україні, та зроблено акцент на важливості недоторканості і охорони державного кордону.**

**Ключові слова:** державний кордон, національна безпека, недоторканість, охорона державного кордону.

У сучасних умовах потреба підвищення безпеки на державному кордоні України набуває щораз більшої актуальності у контексті активізації транскордонної організованої злочинності, незаконної міграції населення, а також міжнародного тероризму та контрабандної діяльності. Це зумовлює потребу удосконалення національної системи державного регулювання у сфері прикордонної безпеки, що є одним із актуальних державних завдань. У контексті зазначеного першочерговим завданням є розуміння суті державного кордону, його недоторканості та безпеки на різних рівнях державної влади та управління, що викликає закономірну необхідність поглиблювати теоретичні підходи до розуміння цього поняття.

Питання, пов'язані з територією і кордонами держави, досить добре висвітлено в міжнародному публічному праві. Зокрема, окремі аспекти конституційно-правового статусу державного кордону розглянуто в роботах С. Бабуріна, Ю. Барсєгова, Л. Волової, С. Дністрянського, Б. Клименка, А. Мостиського, А. Порланда, А. Щербаква, Т. Цимбалістого та інших.

Водночас, теоретичні підходи щодо розуміння суті державного кордону недостатньо висвітлені у науковій літературі з державного управління. Наприклад, не вироблено єдиної точки зору щодо понять “державний кордон”, “недоторканість державного кордону”, недостатньо повно дослідженими є і питання охорони та недоторканості державного кордону.

Мета статті – узагальнення теоретичних підходів до розуміння суті поняття державного кордону та визначення проблем щодо забезпечення прикордонної безпеки, що існують в Україні.

Проголошення Україною своєї незалежності, визнання її незалежності та самостійності на міжнародній арені країнами світової спільноти, зокрема і суміжними державами, дало змогу їй сформувати власну територію в певних кордонах. Розглядаючи державний кордон, насамперед доцільно зазначити, що на сьогодні існують різні підходи щодо його розуміння. Так, законодавство України визначає, що державний кордон України – це лінія і вертикальна поверхня, що проходить по цій лінії, які визначають межі території України – суші, вод, надр, повітряного простору (ст. 1 Закону України “Про державний кордон України”) [1].

Звертаючись до історії, можна згадати і таке визначення: державний кордон СРСР, що відмежовує територію України від інших держав, та кордон між УРСР і Білоруською РСР, РРФСР, Республікою Молдова станом на 16 липня 1990 р. є державним кордоном України [2].

У міжнародному праві, визначає Н. Пронюк, державні кордони розглядаються як фактичні чи уявні лінії на сухопутному, водному, повітряному просторі та в надрах, які визначають межі дії державного суверенітету, поширення територіального верховенства держави. Вони відділяють територію однієї держави від іншої, визначають межі державної території з усіма ресурсами, що є матеріальною умовою існування суспільства [3].

Загалом, підходи до розуміння суті державного кордону, представлені у науковій літературі, дають підставу стверджувати, що вони лише доповнюють визначення цього поняття, яке наведене в Законі України “Про державний кордон України”. З огляду на це, можна виділити такі ознаки державного кордону:

- державний кордон визначає межі території держави, він відмежовує її від територій інших держав, а також територій з міжнародним і змішаним правовим режимом;
- державний кордон є штучною лінією і вертикальною поверхнею, що проходить по цій лінії;
- ця лінія встановлена юридично (договорами) або фактично (історично);
- кордон проходить по суші, воді, у повітрі та під землею (у надрах);
- державний кордон визначає просторові межі територіального верховенства держави у міжнародних правових відносинах.

Підсумовуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що державний кордон – це штучна лінія та вертикальна поверхня, які законодавчо і фактично визначені. Ця лінія проходить по суші, воді, у повітрі, під землею та визначає просторові межі території держави, сферу поширення нею свого суверенітету і внутрішньої політики, визначеної у нормативних документах.

На сьогодні загальна протяжність державного кордону України становить 6992,98 км (сухопутна ділянка – 5637,98 км, морська – 1355 км). У договірно-правовому відношенні визначеним та оформленим є кордон із країнами Європейського Союзу, зокрема:

- з Республікою Польща протяжність спільного з Україною кордону становить 592,34 км;
- з Угорською Республікою Україна межує впродовж 136,7 км;
- зі Словацькою Республікою довжина спільного кордону дорівнює 97,852 км.

Це також стосується і сухопутної ділянки кордону з Румунією (613,8 км). Винятком є невизначеність у питанні делімітації континентального шельфу і виняткових економічних зон України і Румунії в Чорному морі.

Доцільно зазначити, що забезпечення недоторканності та надійної охорони державного кордону є стратегічним пріоритетом кожної суверенної держави. У цьому контексті треба зазначити, що українською стороною забезпечено реалізацію низки комплексних заходів, що спрямовані на:

- 1) захист державного суверенітету та територіальної цілісності;
- 2) врегулювання питань договірно-правового оформлення кордону;
- 3) мінімізацію загроз національній безпеці на державному кордоні;

- 4) формування ефективної системи забезпечення національної безпеки на державному кордоні;
- 5) забезпечення стабільної та контрольованої обстановки на державному кордоні;
- 6) розвиток та реформування прикордонних та митних органів;
- 7) запровадження сучасних інноваційних технологій охорони та захисту державного кордону;
- 8) удосконалення контрольних процедур при перетинанні державного кордону;
- 9) розвиток кадрового потенціалу прикордонних та митних органів;
- 10) удосконалення матеріально-технічного забезпечення контрольних органів [4].

Однаке реалії сьогодення свідчать про те, що державний кордон України на окремих ділянках на сьогодні не встановлено відповідно до існуючого порядку через існування низки проблем договірно-правового змісту. Ці проблеми зумовлені труднощами з підписанням двосторонніх договорів із суміжними державами, ратифікацією таких договорів парламентами країн, делімітацією (встановленням проходження лінії державного кордону на географічних картах) та демаркацією (позначенням проходження лінії державного кордону на місцевості прикордонними знаками) тощо.

Зокрема, на згадку про труднощі договірного спрямування можна навести приклад загальновідомої проблеми, яка стосувалася суперечки між Україною та Румунією з приводу острова Зміїного. Питанням на стадії вирішення залишається і проходження 5602,24 км державного кордону України з державами СНД.

Також можна згадати і договір між Україною і Російською Федерацією про українсько-російський державний кордон, який підписано 28 січня 2003 р. [5]. Його ратифіковано Верховною Радою України і Держдумою Російської Федерації і в цьому випадку сухопутна ділянка державного кордону протяжністю 1974,04 км була делемітована, але роботи щодо демаркації і дотепер не розпочато.

Іншим прикладом можна згадати договір про державний кордон між Україною і Республікою Білорусь, який підписано 12 травня 1997 р. [6]. Верховна Рада України його ратифікувала, але не ратифіковано парламентом Білорусі. Протяжність державного кордону між двома державами становить 1084,2 км і визначено його тільки на географічних картах.

Ці та багато інших прикладів щодо невизначеності державного кордону України спричиняють загрозу національній безпеці держави. Це зумовлює необхідність вжиття комплексу організаційних та практичних державно-управлінських заходів з метою мінімізації негативного впливу з боку сусідніх держав, недобросовісної політики з боку державних органів влади та уникнення несанкціонованих міграційних процесів населення і незаконного перетину кордону контрабандних товарів.

Зокрема, Голова Державної прикордонної служби України, доктор наук з державного управління М. Литвин зазначає: “Серед стратегічних напрямів реформування прикордонного відомства пріоритетне місце відведено удосконаленню системи управління кордоном. Практика управління свідчить, що оперативність та ефективність управління службою значною мірою досягається за допомогою якісних організаційних змін та автоматизації процесів управління через запровадження сучасних інформаційних технологій. На часі створення системи сучасного менеджменту охорони державного кордону” [7].

Зрозуміло, що для України питання забезпечення прикордонної безпеки є вкрай актуальними, враховуючи декларований державою курс на європейську інтеграцію та

наявність спільного з Європейським Союзом кордону. У цьому плані важливою є наявність в державі відповідної нормативно-правової бази щодо легітимізації державного кордону та його охорони. Так, на сьогодні концептуальні завдання з питань забезпечення прикордонної безпеки визначені у Концепції розвитку Державної прикордонної служби України до 2015 р., що затверджена Указом Президента України “Про Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року” № 546/2006 від 19.06.2006 р. [8]. Практичні механізми удосконалення системи державного управління прикордонною безпекою визначені Державною цільовою правоохоронною програмою “Облаштування та реконструкція державного кордону на період до 2015 року”, прийнятою Постановою Кабінету Міністрів 13 червня 2007 р. [9].

Водночас прийняті законодавчі та нормативні документи недостатньо повно забезпечують прикордонну безпеку, адже на неї впливають і інші чинники. Так, державний кордон України повинен бути недоторканим, про це йдеться у преамбулі Закону України “Про державний кордон України” [10]. Будь-які порушення його повинні припинятися.

Загальновідомо, що встановлення правил перетинання кордонів є невід’ємною складовою повноважень держави, що випливають з її суверенітету. Тому порушення цих правил є не лише порушенням принципів і норм міжнародного права, але й порушенням норм внутрішнього права, а тому зумовлюють застосування міжнародно-правових і державно-правових санкцій. Відповідно поняття недоторканності державного кордону можна розглядати як сучасний принцип міждержавних та внутрішньодержавних суспільних відносин із прикордонних питань, що визнається як в офіційних джерелах, так і в науковій літературі [11]. Зокрема, автономність існування принципу недоторканності державного кордону визначається законодавцем у ст. 6 Закону України “Про основи національної безпеки України” [12].

Загалом, у науковій літературі можна розглядати підходи щодо подвійного розуміння поняття недоторканності державного кордону:

1) у першому випадку, недоторканність державного кордону передбачає недоторканність самої державної території. По суті йдеться про заборону насильницького захоплення іноземної території, а недоторканність лінії державного кордону уособлює (втілює) недоторканність території, межі якої він позначає;

2) у другому випадку, недоторканність – це недоторканність самої лінії державного кордону на місцевості, позначеної прикордонними знаками, а також заборона її перетинання без дозволу компетентних органів чи поза встановленими правилами. На забезпечення незмінності проходження лінії кордону на місцевості спрямовано всю систему встановлення, утримання і відновлення прикордонних знаків відповідно до норм міждержавних договорів, які затверджують результати роботи спільних міждержавних комісій щодо проведення делімітації та демаркації державного кордону [13].

Взагалі недоторканність державного кордону повинна передбачати недоторканність державної території, адже державний кордон визначає межі державної території. У такому випадку логічно стверджувати, що будь-яке посягання на нього є посяганням на цілісність і недоторканність державної території і навпаки.

Забезпечення недоторканності державного кордону повинно здійснюватися шляхом його охорони та захисту. Охорона державного кордону є невід’ємною складовою загальнодержавної системи забезпечення національної безпеки України і, в загальному вигляді, полягає у здійсненні політичних, правових, організаційних, економічних, екологічних, санітарно-карантинних, військових, оперативних, технічних та інших заходів,

що здійснюють з метою забезпечення недоторканності державного кордону України, захисту її державних інтересів на кордоні.

Відповідно до ч. 1 ст. 17 Конституції України, захист суверенітету і територіальної цілісності України є найважливішими функціями держави, справою всього українського народу, а відповідно до ч. 2 ст. 17, оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності покладаються на Збройні сили України [14]. Тут важливо розуміти, що державне регулювання повинно бути спрямоване на якнайвищий рівень охорони державного кордону у напрямі забезпечення національної безпеки і уникнення посягань на державний суверенітет з боку сусідніх держав.

### **Висновки**

Отже, однією із стратегічних підвалин національної безпеки України є забезпечення безпеки державного кордону. Державний кордон визначає просторові межі території України і сфери здійснення нею свого суверенітету (територіального верховенства), внутрішньої політики та є одним із об'єктів правоохоронної діяльності держави.

Недоторканність державного кордону передбачає недоторканність не тільки державної території, а й самої лінії кордону, заборону її перетинання без дозволу компетентних органів чи поза встановленими правилами. Охорона державного кордону – це здійснення комплексу різноманітних заходів щодо запобігання порушенням законодавства про державний кордон України, забезпечення необхідних умов для функціонування державного кордону, дотримання встановлених на кордоні та у прикордонні режимів, припинення протиправних дій і притягнення винних до відповідальності.

Забезпечення недоторканності державного кордону передбачає його охорону і захист. Державний кордон повинен бути захищений шляхом запровадження комплексної системи державного управління, здатної ефективно протидіяти сучасним глобальним викликам та загрозам у прикордонній сфері, а також повинен бути недоторканим.

Перспективою подальших досліджень у сфері зазначеної проблематики є потреба здійснення комплексних наукових досліджень, які повинні бути спрямовані на вивчення питань щодо забезпечення національної безпеки у прикордонній сфері.

### **Література**

1. Про державний кордон України [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Про правонаступництво України [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Пронюк Н. В. Сучасне міжнародне право [Текст] : навч. посіб. / Н. В. Пронюк ; КМТ. — К. : [б. в.], 2008. — 344 с.
4. Плешко В. К. Регіональні аспекти державного управління прикордонною безпекою: україно-молдовський кордон / В. К. Плешко // Державне управління: удосконалення та розвиток [Електронний ресурс] : електрон. наук. фах. вид. — Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua>.
5. Про ратифікацію Договору між Україною і Російською Федерацією про українсько-російський державний кордон [Електронний ресурс] : Закон України № 1681-IV від 20.04.2004 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
6. Договір між Україною і Республікою Білорусь про державний кордон [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

7. Литвин М. М. Структура і функції центрів управління службою органів державної прикордонної служби України / М. М. Литвин // Стратегічні пріоритети [Текст]. — 2009. — № 4(13). — С. 174—175.

8. Про Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року [Електронний ресурс] : Указ Президента України. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

9. Про затвердження Державної цільової правоохоронної програми “Облаштування та реконструкція державного кордону” на період до 2015 року [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 831 від 13.06.2007 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.

10. Про державний кордон України [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

11. Половніков В. В. Заходи адміністративного примусу в діяльності Державної прикордонної служби України [Електронний ресурс] / В. В. Половніков. — Режим доступу : <http://studrada.com.ua/content/11>.

12. Про основи національної безпеки України [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

13. Половніков В. В. Заходи адміністративного примусу в діяльності Державної прикордонної служби України. . .

14. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1996. — № 30. — 141 с.

## I.Savenko

### CONTEMPORARY APPROACHES TO THE CONCEPT OF STATE BORDER AND ITS PROTECTION FUNCTION: THEORETICAL ASPECTS

**The concept of the state border of Ukraine is described. The main features of the state border are shown and measures implemented by Ukraine on the delimitation of the state border are presented. The problems on border security that exist in Ukraine are defined and the importance of integrity and border protection is emphasized.**

**Key words: border, national security, integrity, protection of the state border.**