

УДК 341.222+338.48

**В.В. Березенко,**

аспірант кафедри загальноюридичних дисциплін  
Київського університету туризму, економіки і права

## **ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ ТА ОХОРОНИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ: УНІВЕРСАЛІЗАЦІЯ НОРМ МІЖНАРОДНОГО І НАЦІОНАЛЬНОГО ПРАВА**

**Анотація.** У статті представлено аналіз наукових досліджень, присвячених проблемам законодавчого регулювання захисту та охорони державного кордону України. Наголошено, що об'єктами договірно-правового оформлення України є державний кордон, який має однаковий правовий статус за всією своєю протяжністю. Окреслюються контури подальшого законодавчого регулювання захисту та охорони державного кордону України.

**Ключові слова:** державний кордон, правовий статус, режим державних кордонів України, захист державного кордону, охорона державного кордону, законодавче регулювання, міжнародні договори.

**Постановка проблеми.** Після здобуття Україною незалежності й державного суверенітету українська держава взяла курс на врегулювання правового статусу та режиму державного кордону у відповідності до установлених принципів та норм міжнародного права, на законодавче регулювання захисту та охорони державного кордону України в контексті євроінтеграційної інтеграції і гармонізації національного законодавства. Так, Декларацією про державний суверенітет України, що була прийнята Верховною Радою Українською РСР 16 липня 1990 р. визначено: «Верховна Рада України проголошує державний суверенітет України як верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах» [1].

З метою реалізації державної політики національної безпеки у сфері безпеки державного кордону, ґрунтуючись на принципах суверенної рівності, територіальної цілісності, взаємної поваги та недоторканості державних кордонів, новітньою українською державою було ініційовано переговорний процес з усіма суміжними державами з метою нормативно-правового врегулювання питань спільних державних кордонів та їх договірно-правове оформлення.

**Актуальність теми дослідження.** У ХХІ сторіччі проблеми, що пов'язані із прикордонною безпекою, територіальною цілісністю та встановленням державних кордонів, є актуальними питаннями політики національної безпеки для більшості країн світу. Державні кордони у сучасній системі міждержавних відносин

виконують важливі функції, насамперед, визначають межі суверенітету, територіальної цілісності та незалежності держав світу, а також встановлюють юридичний титул на суверенну територію кожної країни. Відтак, врегулювання питань законодавчого регулювання захисту та охорони державного кордону України в контексті європейської інтеграції і гармонізації національного законодавства є одним із ключових пріоритетів у зовнішньополітичних зносинах.

**Стан дослідження теми.** Зазначимо, що постановка проблеми у зазначеному ракурсі поки що не відбулась, але окремі аспекти цієї проблематики знайшли висвітлення у низці досліджень вітчизняних та зарубіжних дослідників: С.М. Бабуріна, В.М. Баранчука, А.Л. Боднаря, Б.П. Василенка, А.М. Дьогтяря, Н.В. Камінської, М.З. Кулика, Л.В. Осовалюка, М.О. Трюхана, В.С. Сіцинського, Б.Д. Трегубова Т.О. Цимбалістого та інших. Проте на наукових теренах донині залишаються відкритими до дискусії питання: законодавчого регулювання захисту та охорони державного кордону України, правового статусу та режиму державного кордону України базовим характеристикам, що склались в європейській правовій традиції, які можливості маємо нині для впровадження їх у національну правову систему. Саме ці питання активізували напрям нашого дослідження.

**Метою статті** є розв'язання теоретичних і практичних проблем, пов'язаних із дослідженням основних концептуальних підходів до розуміння сучасного стану законодавчого регулювання захисту й охорони державного кордону України та пошук шляхів гар-

монізації національного законодавства, зважаючи на досвід інших країн.

**Виклад основних положень.** Кордони — невід'ємний і обов'язковий чинник формування цілісного державно-територіального організму. Новітня юридична література визначає державні кордони як «...лінії, що відділяють території держав одна від одної чи від відкритого моря і визначають межі територіального верховенства» [2, с. 97; 3, с. 17-18].

Без чітко визначених кордонів держава не може реалізувати весь комплекс своїх суверенних прав. Від функціонування державного кордону залежить і розвиток міждержавних та позадержавних відносин. Кордон держави вказує на рівень її цивілізованості і відкритості для міжнародного співробітництва [4, 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. Основні засади правового регулювання державного кордону має забезпечити система національних нормативно-правових та міжнародно-правових актів.

Як відомо, основним законодавчим актом, який врегульовує питання, пов'язані із встановленням, функціонуванням державного кордону держави, є Закон України «Про державний кордон України» від 4 листопада 1991 р. У його преамбулі зазначено: «Державний кордон України недоторканий. Будь-які порушення його рішуче припиняються». Стаття 1 цього Закону містить таке визначення державного кордону: «Державним кордоном України є лінія і вертикальна поверхня, яка проходить по цій лінії, що визначають межі території

України — суші, вод, надр, повітряного простору». Це визначення загалом відповідає тлумаченню державних кордонів у доктрині міжнародного права. Беззаперечною гарантією є недоторканність державного кордону України, рішуча заборона будь-яких його порушень. Стаття 8 Закону визначає порядок перетинання державного кордону України, плавання і перебування українських та іноземних невійськових суден та військових кораблів у територіальному морі і внутрішніх водах України, іноземних невійськових суден і військових кораблів у внутрішні води і порти України і перебування в них, утримання державного кордону України, проведення різних робіт, промислової та ін. діяльності на державному кордоні України [5].

Основи державної політики України щодо забезпечення її національних інтересів, зокрема і в питаннях, що стосуються державного кордону, закладені Концепцією національної безпеки України [6] та Военною доктриною України [7].

Зазначимо, що в юридичній науці існує багато визначень державного кордону, але не всі визначення державного кордону та його ознак належно відображають специфіку цього інституту, є досконалыми, і тому вимагають критичного аналізу. Автор поділяє думку Л.І. Волової і вважає, що державний кордон можна визначити 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) [8, с. 42].

Слід відзначити, що правовий (державно-правовий) статус державного кордону України визначається також Законами України: «Про Державну прикордонну службу України», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»; «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»; «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України»; «Про правовий режим воєнного стану»; «Про оборону України»; «Про виключну (морську) економічну зону України»; «Про контррозвідувальну діяльність»; «Про боротьбу з тероризмом»; «Про прикордонний контроль»; «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» і т.д.

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. Важливу роль відіграють Укази Президента України «Про Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року» від 19.06.2006 р., «Про додаткові заходи щодо реалізації права людини на свободу пересування і вільний вибір місця проживання» від 15.06.2001 р.; Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї» від 04.06.2015 р., «Деякі питання перетинання державного кордону України» від 04.03.2015 р.

У національному праві України правовий статус державного кордону

України визначається також нормами конституційного, адміністративного, кримінального, цивільного, трудового, екологічного, фінансового та інших галузей права. Норми міжнародного права також 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 [9, с. 9-10].

У ході дослідження встановлено, що Статут Організації Об'єднаних Націй 1945 р., Декларація про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин та співробітництва між державами відповідно до Статуту ООН 1970 р., Заключний акт НБСЄ 1975 р. закріплюють основні міжнародно-правові принципи, що мають імперативний характер і вищу юридичну силу.

Водночас, гарантії безпеки державних кордонів, спрощення процедур перетину державного кордону визначені міжнародними угодами регіонального характеру (наприклад Концепція ОБСЄ у сфері безпеки кордонів і прикордонного режиму, Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.; План дій з лібералізації ЄС).

Важливе місце у системі міжнародно-правового забезпечення державного кордонів, їх недоторканості відведено двостороннім угодам. З набуттям Україною державної незалежності питання договірно-правового

оформлення державного кордону було визначено одним із пріоритетних напрямів політики національної безпеки держави. Це було обумовлено нагальною потребою забезпечити захист суверенітету, територіальної цілісності та незалежності держави.

Автор зазначає, що Україна сьогодні має встановлений, позначений на місцевості та нормативно врегульований міждержавними договорами державний кордон із чотирма країнами-членами Європейського Союзу. Загальна протяжність спільного кордону з ЄС складає 1390,742 кілометри, що становить близько 20% від загальної протяжності державного кордону України [10]. Усі міждержавні договори з питань кордонів між Україною і суміжними країнами Європейського Союзу було укладено у двосторонньому форматі, враховуючи добру волю сторін та прагнучи розвивати відносини дружби, співробітництва та поваги суверенітету та територіальної цілісності кожної із країн.

Єдиним винятком встановлення державних кордонів за обоюдною згодою є проблема, що пов'язана із розмежуванням морських просторів, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони між Україною і Румунією у північно-західній частині Чорного моря. Зазначимо, що довготривалі спроби України та Румунії розмежувати шляхом двосторонніх переговорів та консультацій спільні морські простори, континентальний шельф та виключну (морську) економічну зону у північно-західній частині Чорного моря виявились марними та не призвели до вирішення зазначеного питання у двосторонньому форматі. Відтак, 3 лютого 2009 року питання делімітації морських просторів Ук-

раїни та Румунії у Чорному морі було врегульовано рішенням Міжнародного суду ООН. Зазначене рішення є остаточним обов'язковим для виконання Україною і Румунією [11].

Водночас слід зазначити, що за сучасних умов державності України, більшість ділянок державного кордону не оформлено у договірно-правовому відношенні, зокрема із:

– Російською Федерацією (протяжність спільної ділянки державного кордону – 2295,04 км);

– Республікою Молдова (протяжність спільної ділянки державного кордону – 1222 км);

– Республікою Білорусь (протяжність спільної ділянки державного кордону – 1084,3 км) [12].

З цими країнами відсутні міждержавні договори та угоди, що регулюють питання договірно-правового оформлення спільних ділянок державного кордону та його режиму. Зокрема, це стосується нагальних питань щодо визначення порядку утримання та облаштування спільних ділянок кордону прикордонною інфраструктурою, провадження господарської та природоохоронної діяльності, забезпечення безпеки судноплавства у прикордонних водах та промислової діяльності у континентальному шельфі та виключній (морській) економічній зоні тощо.

Нормативно-правова неврегульованість питань договірно-правового оформлення спільних ділянок державного кордону в основному пов'язана із деструктивною позицією урядів Росії, Білорусі та Молдови, яка використовується зазначеними країнами як можливість здійснення політичного тиску на українську сторону з метою перегляду лінії адміністративного роз-

поділу між республіками колишнього СРСР щодо територіального розмежування на власну користь. Правова неврегульованість питань договірно-правового оформлення спільних з Україною ділянок державного кордону пояснюється і наявністю прихованих територіальних претензій до нашої країни з боку суміжних країн.

Як відомо, крім договірних кордонів, закріплених у міждержавних договорах, існують і так звані історично сформовані кордони. Головною їх особливістю є те, що вони тривалий час визнавалися суміжними державами. Це робить історично сформований кордон юридично обов'язковим для обох держав.

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 військово-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.

На думку автора, у такій ситуації варто згадати про Концепцію ОБСЄ у сфері безпеки кордонів і прикордонного режиму, що на сьогодні передбачає прихильність забезпеченню відкритості і безпеки кордонів на вільному, демократичному й інтегрованому просторі ОБСЄ. Її держави-учасниці підтверджують свої юридичні і політичні зобов'язання з питань кордонів на універсальному, регіональному і двосторонньому рівнях. Це зумовлює посилення співпраці митних, прикордонних, міграційних служб, правоохоронних, інших уповноважених органів держав з метою сприяння вільному і безпечному пересуванню людей, товарів і послуг, інвестицій через кордони у рамках міжнародного права, скорочення загроз тероризму, транснаціональної злочинності, корупції, нелегальної міграції, забезпечення достойного поводження з особами, які перетинають кордон, створення необхідних умов у прикордонних районах.

Підсумовуючи проведений аналіз загально-нормативної бази з досліджуваного питання, вважаємо, що є

достатні правові підстави для таких **ВИСНОВКІВ:**

1. З набуттям Україною незалежності, влада вживала рішучих і послідовних заходів, спрямованих на нормативно-правове врегулювання питань договірно-правового оформлення спільних ділянок державного кордону з колишніми радянськими республіками, що здобули незалежність з розпадом СРСР.

2. Держави Європи визнали, що розглядають як непорушні всі кордони одна одної, як і кордони всіх держав у Європі, утримуватимуться від будь-яких посягань на ці кордони, вимог чи дій, спрямованих на захоплення і узурпацію території будь-якої держави-учасниці.

3. Віддаючи 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: недосконале визначення самого кордону; елементів режиму державного кордону; не чітко визначені поняття «захист» і «охорона» державного кордону.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1990. — № 31. — Ст. 429.
2. Юридический энциклопедический словарь / Гл. ред. А.Я. Сухарев; ред. кол.: М. Богуславский и др. — 2-е изд. — М.: СЭ, 1987. — 527 с.
3. Камінська Н.В., Ключков Б.І. Проблеми концептуального визначення поняття державних кордонів в сучасній юридичній науці/ Н.В. Камінська, Б.І. Ключков // Юридичний часопис Нац. акад. внутр. справ. — 2015. — №2. — С. 16-25.
4. 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. — С. 61-62.
5. Про державний кордон України: Закон України від 4 листопада 1991 р. // ВВР України. — 1992. — № 2. — Ст. 5; 1996. — № 37. — Ст. 167.

6. Концепція (основи державної політики) національної безпеки України, схвалена Постановою Верховної Ради України від 16 січня 1997 р. // Голос України. — 1997. — 4 лют.
7. Воєнна доктрина України, затверджена постановою Верховної Ради України від 19 жовтня 1993 р. // Голос України. — 1993. — 23 жовтня.
8. Волова Л.И. Принцип территориальной целостности и неприкосновенности в современном международном праве. — Ростов н/Д., 1981. — 192 с.
9. Мостиський А.Б. Міжнародно-правова основа державних кордонів України: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук: 12.00.10 — міжнародне право/ А.Б. Мостиський; Київський держ. унів. ім. Т. Шевченка. — К., 1993. — 27 с.
10. Сіцінський А.С. Незавершеність договірно-правового оформлення державного кордону України — загроза національній та європейській безпеці/ А.С. Сіцінський/ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://nationalecurity.org.ua/2015/10/15/nezavershenist-dogovirno-pravovogo-oformlennya-derzhavnogo-kordonu/>
11. Рішення Міжнародного суду ООН від 03.02.2009 р. / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/2153/>
12. Будзінський Т. Європейські стандарти і міжнародне співробітництво в питаннях реформування системи охорони державного кордону України/ Т. Будзінський/ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ji-magazine.lviv.ua/ji-junior/loginov/budzinski1.htm>

### **Березенко В.В.**

**Законодательное регулирование защиты и охраны государственной границы Украины: универсализация норм международного и национального права.**

**Анотація.** В статті представлено аналіз наукових досліджень, присвячених проблемам законодавчого регулювання захисту і охорони державної межі України. Акцентовано, що об'єктами договірно-правового оформлення України є державна межа, який має однаковий юридичний статус на всій своїй протяженості. Начертано контури дальнішого законодавчого регулювання захисту і охорони державної межі України.

**Ключевые слова:** державна межа, правовий статус, режим державної межі України, захист державної межі, охорона державної межі, законодавче регулювання, міжнародні договори.

### **V. Berezenko**

**Legislative control of safeguarding and policing the state border of Ukraine: universalizing national and international legal standards.**

**Summary.** In the article the author presents the analysis of studies related to the issues of legal regulation of safeguarding and policing the state border of Ukraine. Borders it is the complex social phenomenon associated with the fundamental basics of political and territorial organization of the State. It is also the socio-political and legal concept, characterized by different material signs.

The article analyzes different approaches and positions of domestic and foreign scholars on the conceptual definition of the notion of State borders. Defined features national-legal and international-legal maintenance of State borders, as well as establishing the problems and prospects of overcoming them in this field.

Law of Ukraine «On the State border of Ukraine» (1991) to regulate State border as a line and a vertical surface that passes through the lines that define the limits of the territory of Ukraine, land, waters, subsoil, air space. In general form of a fair to determine the border as officially defined line, edge, a vertical surface that passes along this line, and outlines the territory, which extends the Authority (sovereignty). The State border is legally established and actually artificial line (land and water), and a vertical surface that passes through the line in subsoil waters and airspace), that determine the spatial boundaries of the territory of the State and the sphere of realization of his sovereignty, territorial rule.

It has been emphasized that the facility of conventional legalization is the state border having equal legal status along its whole length. The outlines of further legal regulation of safeguarding and policing the state border of Ukraine have been demonstrated.

**Keywords:** state border, legal status, regime of Ukrainian state borders, protection of state border, defense of state border, legal regulation, international treaties.