

## **ДЕРЖАВНИЙ КОРДОН, ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО -ПРАВОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ**

*О.В. Ільченко, здобувач*

*Національний університет біоресурсів і природокористування України  
Науковий керівник: Курило В.І., доктор юридичних наук*

*Здійснено аналіз наукових досліджень стосовно системи правоохоронних органів що здійснюють адміністративно-правову діяльність по забезпеченню охорони режиму державного кордону України. Розглядаються проблеми визначення поняття державного кордону України.*

*Державний кордон, правоохоронні органи, адміністративно-правова діяльність, недоторканість, правопорядок, сутність, поняття.*

Ще з часів Київської Русі охороні рубежів держави надавалось велике значення і вона розглядалась як одна з найважливіших державних функцій. Державні кордони і сьогодні є одним із найважливіших об'єктів для будь якої держави. Наявність кордонів – невід'ємна ознака суверенітету держави, обов'язковий чинник формування цілісного державно-територіального організму. Це визначає необхідність їх надійної охорони і, відповідно, створення спеціальних державних органів, відповідальних за реалізацію цієї функції держави.

В основних положеннях Конституції України, ст. 1 закріплено, що забезпечення державної безпеки і захист Державного кордону України (ДК) покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави [1], вступ до Ради Європи та інші чинники, обумовили потребу в переоцінюванні основних питань, що стосуються галузі охорони та захисту ДК, і безпосередньо місця та ролі в системі органів виконавчої влади країни прикордонного відомства.

Охорона державного кордону є однією із найважливіших функцій держави. Державний кордон - це ознака, яка повинна бути притаманна будь-якій державі і без якої неможливе її існування.

Сфери здійснення територіального верховенства держав визначаються за допомогою кордонів, установлених між ними. Отже, кордони встановлюють межі державної території, і в цьому полягає їхнє основне призначення.

У юридичній науці питання, пов'язані з територією і кордонами держави, досить добре висвітлено у сучасній науковій літературі, окремі аспекти правового статусу ДК розглянуто в роботах С.М. Бабуріна, Ю.Г. Барсегова, Л.І. Волової, С.С. Дністрянського, Б.М. Клименка, А.Б. Мостиського, А.А.Порланда, А.С. Щербакова, Т.О. Цимбалістого та ін. Зокрема, на думку останнього, реалії сьогодення зумовлюють необхідність перегляду сутності та призначення ДК. Назріла нагальна потреба у реформуванні всієї системи забезпечення охорони ДК України, переведенні її з суто військової у не військову сферу [2, с. 4].

**Метою цієї статті є проведення аналізу чинного законодавства та наукової літератури щодо визначення поняття державного кордону, системи правоохоронних органів, що здійснюють адміністративно-правову діяльність по забезпеченню охорони режиму державного кордону України.**

Єдиної точки зору щодо понять «державного кордону», «недоторканність державного кордону» не вироблено. Не достатньо повно дослідженими є і питання охорони та захисту державного кордону.

Щодо поняття «державного кордону» – є різні підходи до його визначення. Це лінії, що відділяють території держав одна від одної чи від відкритого моря і визначають межі територіального верховенства [3, с. 97]; лінії та вертикальні поверхні, що проходять по цих лініях до межі земного простору з космосом, з одної сторони, і з іншої сторони, до центру Землі вглиб її надр, а практично – на доступну для проникнення в надра глибину [4, с. 37]; лінії і вертикальні поверхні, що проходить по цих лініях, котрі визначають межі державної території суші, вод, надр, повітряного простору, і встановлюються за взаємною згодою між державами шляхом делімітації й демаркації, що юридично закріплюється в системі міжнародних договорів про державний

кордон [5, с. 462]; просторові межі державної території у всіх фізичних сферах – на суші, воді, в надрах і в повітряному просторі [6, с. 15]; офіційно визначена межа, що окреслює територію, на котру поширюється влада конкретної держави [7, с. 139]; це справжні або умовні лінії, які відповідають конфігурації території держави і відділяють її від території інших держав, а також від території з міжнародним режимом (відкритого моря, повітряного простору над ним, космічного простору) [8, с.356] тощо.

У законодавстві України визначення поняття «Державного кордону України» подається у двох законах:

1. У Законі України «Про правонаступництво України» – ДК СРСР, що відмежовує територію України від інших держав, та кордон між УРСР і Білоруською РСР, РРФСР, Республікою Молдова за станом на 16 липня 1990 року є ДК України [9].

2. У ст. 1 Закону України «Про державний кордон України» ДК України – це лінія і вертикальна поверхня, що проходить по цій лінії, які визначають межі території України – суші, вод, надр, повітряного простору. Згідно ст. 2 цього Закону державний кордон визначається рішеннями ВР України, а також міжнародними договорами України.

У науково-методичній літературі існують і інші визначення поняття ДК, але результати їх аналізу свідчать, що вони загалом лише доповнюють наведене в Законі України «Про державний кордон України» та дають змогу виділити такі його характерні ознаки: являє собою штучну лінію (не зону) і вертикальну поверхню, що проходить по цій лінії; проходить по суші, воді, у повітрі та під землею (у надрах); установлений юридично (договорами) чи фактично (історично); визначає межі території держави, відмежовуючи її від територій інших держав, а також територій з міжнародним і змішаним правовим режимом; визначає просторові межі територіального верховенства держави [2, с. 6].

Виходячи з таких ознак, ДК можна визначити як установлену юридично чи фактично штучну лінію і вертикальну поверхню, що проходить по цій лінії (по суші, воді, у повітрі, під землею), котрі визначають просторові межі

території держави, сфери здійснення нею свого суверенітету (територіального верховенства) і внутрішньої політики.

Говорячи про Державний кордон, зазвичай згадують таке поняття, як недоторканність кордону. Поняття «недоторканність ДК» також є складним поняттям. У преамбулі Закону України «Про державний кордон України» зазначено: «Державний кордон України недоторканий. Будь-які порушення його рішуче припиняються» [10].

Недоторканність ДК Б.М. Клименко розглядає в трьох аспектах:

По-перше, ДК недоторканий тому, що недоторканна державна територія. Кордон визначає межі державної території, і свавільна зміна положення кордону не допускається, оскільки не допускається зміна належності території.

По-друге, ДК недоторканий у тому розумінні, що недоторканна безпосередньо сама лінія кордону, позначена на місцевості прикордонними знаками, і ніхто не має права їх руйнувати і свавільно змінювати лінію кордону на найменші величини.

По-третє, ДК недоторканий у тому розумінні, що він визначає кордони правопорядку, встановленого державою на своїй території, і ніхто, будь-то приватні чи посадові особи, не має права вступити на цю територію без дозволу компетентних органів [11, с.49].

Якщо не враховувати останній аспект, то можна говорити про подвійне розуміння поняття недоторканності ДК.

У першому випадку, недоторканність ДК передбачає недоторканність самої державної території. По суті йдеться про заборону насильницького захоплення іноземної території, а недоторканність лінії ДК уособлює (втілює) недоторканність території, межі якої він позначає.

У другому випадку, під недоторканністю розуміють недоторканність самої лінії ДК на місцевості, позначеної прикордонними знаками, а також заборону 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, котрі затверджують результати роботи спільних міждержавних комісій щодо проведення делімітації та демаркації ДК.

Установлення правил перетинання кордонів є невід'ємною складовою повноважень держави, що впливають з її суверенітету. Тому порушення цих правил є не лише порушенням принципів і норм міжнародного права, але й порушенням норм внутрішнього права, а тому тягнуть за собою застосування міжнародно-правових і державно-правових санкцій. Відповідно поняття недоторканності ДК можна розглядати як сучасний принцип міждержавних та внутрішньодержавних суспільних відносин з прикордонних питань, що визнається як в літературі, так і в офіційних джерелах. Зокрема, автономність існування принципу недоторканності ДК визначається законодавцем у статті 6 Закону України «Про основи національної безпеки України», у ч. 3 ст. 1.1 Воєнної доктрини України.

Територіальна цілісність держави та її недоторканність хоча і близькі за значенням, проте не є абсолютно тотожними поняттями. Але оскільки ці поняття значною мірою взаємопов'язані, то, очевидно, можна розглядати їх як дві складові (елементи) одного і того ж принципу – принципу цілісності та недоторканності державної території. Такого підходу дотримується більшість учених: Л.І. Волова [12, с. 31], В.П. Зайцев [13, с. 11], Б.М. Клименко [14, с. 39; 15, с. 42-43].

Недоторканність державної території передбачає недоторканність ДК. Оскільки ДК визначає межі державної території, то будь-яке посягання на нього є посяганням на цілісність і недоторканність державної території. І навпаки, будь-яке посягання на державну територію є посяганням на існуючі кордони держави.

Забезпечення недоторканності ДК здійснюється шляхом охорони та захисту ДК. Охорона ДК 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 здійснюються з метою забезпечення недоторканності ДК України, захисту її державних інтересів на кордоні [16; 17] і реалізують через державну прикордонну політику.

Координація діяльності військових формувань та правоохоронних органів держави із захисту державного кордону здійснюється Державною прикордонною службою України.

Охорона державного кордону України полягає у здійсненні державними правоохоронними органами України, на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах, а також Збройними силами України у повітряному та підводному просторі відповідно до наданих їм повноважень заходів з метою забезпечення недоторканності державного кордону України.

У науці наводиться лише перелік (сукупність), а не система органів, які здійснюють охорону режиму державного кордону України [18, с. 486-488; 19, с. 251; 20, с. 161; 21, с. 326—328; 22, с. 786—788], що призводить до виникнення труднощів у процесі виконання покладених на ці органи функцій та у порядку їх взаємодії.

Система органів державної влади, що забезпечують охорону режиму державного кордону України, законодавчо, також, не визначена. Закон України «Про державний кордон України» наводить лише перелік органів державної влади, що забезпечують охорону режиму державного кордону країни. До них належать: Державна прикордонна служба України, Збройні Сили України, державні органи, громадські організації, посадові особи, громадяни України, а також прикордонні представники України.

У науковій літературі систему органів державної влади, що забезпечують охорону режиму державного кордону України, розуміють по-різному. Так, Ю. Битяк [18, с. 486—488], Ю. Ведерников, В. Шкарупа [19, с. 251], С. Гончарук [20, с. 161], Г. Забарний [21, с. 326-328] та С. Ківалов [22, с. 786-789], розглядаючи систему органів державної влади, які забезпечують охорону режиму державного кордону України, виокремлюють два різновиди такої

охорони - політичний і санітарний. Здійснення санітарної охорони кордону покладено на Державну санітарно-епідеміологічну службу України. Політична охорона державного кордону в повітряному просторі України покладена на війська протиповітряної оборони України. Охорона суші, моря, річок, озер та інших водоймищ на думку Ю. Битяка, С. Гончарука, Г. Забарного покладена на Державну прикордонну службу України, а Ю. Ведерников, В. Шкарупа та С. Ківалов вважають, що її здійснюють Прикордонні війська України.

Таким чином, при вирішенні питання охорони режиму державного кордону України, зазначені вчені також наводять лише перелік органів державної влади, що забезпечують охорону режиму державного кордону України, не розглядаючи їх у вигляді системи.

Натомість, Т. Цимбалістий більш широко розуміє проблематику питання, що розглядається, і визначає суб'єкти, які забезпечують охорону державного кордону України у вигляді системи. На його думку, до неї входять: український народ; Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів України; спеціальний центральний орган виконавчої влади України - Державний комітет у справах охорони державного кордону України; інші центральні органи виконавчої влади України (Міністерство оборони України, Служба безпеки України, Міністерство внутрішніх справ України, міністерства та відомства, які здійснюють на державному кордоні митний, санітарний, карантинний, ветеринарний, фітосанітарний, екологічний контроль, контроль за вивезенням з України культурних цінностей та інший контроль, Міністерство закордонних справ України), місцеві органи державної влади; органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян і громадяни; військові формування (Прикордонні війська, Війська повітряної оборони, Військово-морські сили України; прикордонні представники України) [23, с. 156—157].

Аналіз наведених позицій учених і положення Закону України «Про державний кордон України» дозволяє стверджувати, що до системи органів

державної влади, які забезпечують охорону режиму державного кордону України, належать:

*-вищі органи державної влади (Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів України);*

*-центральні органи державної виконавчої влади України (Міністерство оборони України; Міністерство внутрішніх справ України; Міністерство закордонних справ України; Міністерства, які здійснюють на державному кордоні санітарно-карантинний, ветеринарний, фітосанітарний, екологічний контроль, контроль за вивезенням з України культурних цінностей та інший контроль; Міністерство охорони здоров'я України; Міністерство аграрної політики України; Міністерство охорони навколишнього природного середовища України; Міністерство культури і туризму України);*

*-центральні органи державної виконавчої влади із спеціальним статусом (Державна прикордонна служба України; Служба безпеки України; Державна митна служба України);*

*-військові формування (Збройні Сили України);*

*-місцеві органи державної влади; органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, громадські організації та громадяни;*

*-прикордонні представники України.*

Наведене свідчить, що проблема оптимізації системи забезпечення охорони режиму державного кордону України потребує вирішення на законодавчому рівні. В Законі України «Про державний кордон України» необхідно чітко визначити повноваження органів державної влади, які здійснюють охорону режиму державного кордону України, механізм їх взаємодії та координації.

Охорона режиму державного кордону України здійснюється досить розгалуженою системою органів державної влади. З огляду на це, важливим аспектом такої системи є координація діяльності її суб'єктів.



## Література:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.
2. Цимбалістий Т.О. Державний кордон України: конституційно-правовий статус. Навчальний посібник/ Т.О. Цимбалістий. – Хмельницький: НАПВУ, 2000.- 204 с.
3. Сухарев А.Я. Юридический энциклопедический словарь / Гл. ред. А.Я. Сухарев; 2-е изд.– М.: Сов. Энциклопедия, 1987.- 527 с.
4. Ушаков Н.А. Международное право: основные термины и понятия. Учебное пособие./ Н.А. Ушаков - М.: ИГП РАН, 1996. - 137 с.
5. Мала енциклопедія етнодержавознавства. / НАН України. Інститут держави і права ім. М.В. Корецького: редкол. Ю. І. Римаренко та ін.- К.: Довіра: Генеза, 1996. - 942 с.
6. Закон СССР «О государственной границе СССР»: Политико-правовой комментарий / Н.М. Атасян, Н.И. Афанасьев, Г.П. Ашин и др. - М.: Воениздат, 1986. - 151 с.
7. Рябов С. Г. Політологічна теорія держави. 2-е вид./ С.Г. Рябов - К.: Тандем, 1996. - 240 с.
8. Буткевич В.Г. Міжнародне право: Основні галузі: Підручник/ В.Г. Буткевич. –К.: Либідь, 2004.-816 с.
9. Про правонаступництво України: Закон України від 12 вересня 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. - 1991. - № 46. - Ст. 617.
10. Про державний кордон України: Закон України від 4 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 2. - Ст. 5.
11. Клименко Б.М. Государственные границы - проблема мира./ Б.М. Клименко - М.: Международные отношения, 1964. - 138 с.
12. Волова Л.И. Принцип территориальной целостности и неприкосновенности в современном международном праве./ Л.И. Волова - Ростов на Дону: Изд-во Ростовского университета, 1981. - 192 с.

13. Зайцева В. П. Неприкосновенность и целостность государственной территории в современном международном праве: Автореф. дис. . канд. юрид. наук: 12.00.10 / Моск. Ун-т. - М., 1977. - 20 с.

14. Клименко Б. М. Государственная территория. Вопросы теории и практики международного права./ Б.М. Клименко – М.: Международные отношения, 1974. – 168 с.

15. Клименко Б.М., Порк А.А. Территория и граница./ Б.М. Клименко - М.: Международные отношения, 1985. - 302 с.

16. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квітня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. - 2003. - № 27. - Ст. 208.

17. Про внесення змін та доповнень в діючі законодавчі акти України з прикордонних питань: Закон України від 18 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 37. - Ст. 167.

18. Бусел В.Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови./ В.Т. Бусел - Київ, Ірпінь: ВТФ Перун, 2002. - 1440 с.

19. Губський Є.Ф. Філософський енциклопедичний словник. - М.: Інфра-М, 2002. - 575 с.

20. Битяк Ю.П. Адміністративне право України./ Ю.П. Битяк - К.: Юрінком Інтер, 2006. - 543 с.

21. Ведерніков Ю. А., Шкарупа В. К. Адміністративне право України./ Ю.А. Ведерніков, В.К. Шкарупа - К.: Юрінком Інтер ЦУЛ, 2005. - 334 с.

22. Гончарук С. Т. Основи адміністративного права України./ С.Т. Гончарук - К.: Аванпост-Прим, 2004.- 199 с.

23. Цимбалістий Т.О. Конституційно-правовий статус державного кордону України: Дис. канд. юрид. наук. - Х.:, 1998. - 214с.

*Осуществлен анализ научных исследований касательно системы правоохранительных органов, которые обеспечивают административно-правовую деятельность по обеспечению охраны режима государственной*

*границы Украины. Рассматриваются проблемы определения понятия государственной границы Украины.*

***Государственная граница, правоохранительные органы, административно-правовая деятельность, неприкасаемость, правопорядок, сущность, понятия.***

*Different scientific views as to the system of law enforcement authorities, performing administrative and legal activity on providing of a guard of the boundary regime of Ukraine are analyzed. An attention is focused upon the determination of the term of state boundary of Ukraine.*

***State boundary, law enforcement authorities, administrative and legal activity, inviolability, law and order, essence, terms.***

Ільченко, О.В. Державний кордон як об'єкт адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів [Текст]/О.В.Ільченко//Науковий вісник.- 2012.- №173.- С.211-218.