

Рибаченко С.П.

Міжнародний гуманітарний університет

Баранов С.О.

Одеський державний університет внутрішніх справ

КОРДОН ЯК ОБ'ЄКТ ЗАХИСТУ СУВЕРЕНІТЕТУ УКРАЇНИ ДЕРЖАВНОЮ ПРИКОРДОННОЮ СЛУЖБОЮ

У статті обґрунтовано актуальність обраної теми, проведено загальний аналіз досліджень із питань визначення понять «державна територія» і «державний кордон», правових основ їх захисту спеціальним правоохоронним органом – Державною прикордонною службою України (далі – ДПС України).

На основі аналізу позицій провідних науковців із конституційного, міжнародного та адміністративного права, які комплексно досліджували питання державного кордону і державної території, було розкрито їхнє наукове поняття і зміст. Авторами запропоновано уточнення поняття «державний кордон» та «адміністративно-регуляторна діяльність ДПС України».

Під час проведення дослідження поняття «державний кордон» розглянуто його основні функції та проаналізовано види міжнародних кордонів.

Розглянуто проблемні теоретичні питання змісту наукових категорій «державний кордон» і «державна територія» у контексті забезпечення їх охорони та захисту підрозділами ДПС України.

Досліджено питання появи в адміністративному законодавстві та практичній діяльності ДПС України таких нових категорій, як «лінія розмежування», «тимчасово окупована територія», «контрольована територія», надана характеристика їх юридичного змісту.

З адміністративно-правового погляду проаналізовано зміст законодавства, яким встановлюються прикордонні режимні правила і визначаються адміністративно-правові основи охорони державного кордону України, а також лінії розмежування із тимчасово окупованими територіями.

Розглянуто повноваження ДПС України у врегулюванні прикордонних відносин і забезпеченні адміністративної процедури перетинання громадянами лінії розмежування.

Сформульовано висновки і пропозиції, які мають сприяти як подальшому дослідженню цих проблем, так і вдосконаленню механізму правового регулювання державного кордону, а також підвищенню ефективності його охорони.

Ключові слова: територія держави, державний кордон, недоторканність кордону, захист державного кордону, окуповані території, контрольовані території, лінія розмежування, Державна прикордонна служба України, функції захисту державного кордону.

Постановка проблеми. Кордони є складовою частиною та ознакою суверенітету будь-якої держави, невід'ємним та обов'язковим чинником формування цілісного державно-територіального організму. Без чітко визначених кордонів держава не може реалізувати весь комплекс своїх суверенних прав.

Переплетення всіх чинників зумовлює потребу у виробленні і здійсненні вивіреної та обґрунтованої державної політики з питань функціонування державних кордонів. Реальне правове регулювання прикордонних відносин та їхньої серцевини – державного кордону – неможливе без чіткого його визначення і характеристики складових частин, які,

безумовно, мають базуватися на науково обґрунтованих концепціях з урахуванням наявних небезпечних поточних і потенційних загроз.

Слід відзначити, що проблеми врегулювання і забезпечення режиму державного кордону, його захисту та охорони, прикордонної безпеки є актуальними як для України, так і для переважної більшості держав світу, що, у свою чергу, спонукає проведення наукових пошуків їх вирішення і теоретичного обґрунтування проведення реформ у цій сфері. Проблема стабільності державних кордонів нині є важливою проблемою для України, від успішного вирішення якої залежить збереження миру і нормальне функціонування держави.

Ступінь наукового дослідження проблеми. Нині існує доволі велика кількість наукових досліджень, присвячених поняттю «державний кордон» і питанням його охорони та захисту державними інституціями.

Серед наукових праць, присвячених поняттю «державний кордон» і питанням його охорони і захисту, можна виділити дослідження А.Б. Мосциського «Міжнародно-правова основа державних кордонів України» (1993), Т.О. Цимбалістого «Конституційно-правовий статус державного кордону України» (Хмельницький, 1998), Т.С. Цимбрівського «Дотримання принципів територіальної цілісності та непорушності кордонів у міжнародному праві» (Київ, 2008), М.І. Кабачинського «Історія кордонів та прикордонних військ України» (Хмельницький, 2000), колективна робота Д.А. Купрієнка, Ю.А. Дем'янюка, О.В. Діденка «Державна територія і державний кордон» (Хмельницький, 2014). Н.В. Камінської «Проблеми концептуального визначення поняття державних кордонів у сучасній юридичній науці» (Київ, 2015), О.В. Мякоти «Міжнародно-правовий статус державних кордонів України» (Харків, 2015), В.В. Березенка «Правовий режим державного кордону» (Київ, 2017).

Постановка завдання. Метою роботи є визначення понять «державна територія» та «державний кордон» і правових основ їх захисту спеціальним правоохоронним органом – ДПС України.

Виклад основного матеріалу. Із виникненням і становленням держав постала потреба розмежування їх територій і кордонів. Сучасне найпоширеніше розуміння державної території виникло на основі вчення про народний суверенітет. Обґрунтовуючи право народу створювати державу на тій території, на якій він проживає, дослідники розглядали державу як джерело публічної влади на цій території. Саме держава у межах своєї території здійснює верховенство права, яке називають територіальним і яке є невід'ємною частиною державного суверенітету, а це означає, що на певній ділянці, відокремленій від іншої земної поверхні, населення керується тільки законами певної держави, яка має виключне право користуватися цією територією на власний розсуд у межах норм міжнародного права.

На думку авторів навчального посібника «Державна територія і державний кордон», сучасне міжнародно-правове розуміння державної території ґрунтується на таких основних принципах міжнародного права, як недоторканність і цілісність державної території; невтручання у вну-

трішні справи держави; самовизначення, заборона агресивних воєн і відмова від анексії; мирне вирішення міжнародних спорів; непорушність кордонів, а також право народів розпоряджатися своїми природними ресурсами [1, с. 20].

Отже, з урахуванням наведеного вище державну територію можна визначити як виокремлену на основі норм міжнародного та національного права частину простору Землі, яка є надбанням народу, що проживає на цій території, та яка знаходиться під суверенітетом створеної ним держави.

Територія однієї держави відокремлюється від території іншої за допомогою державних кордонів. Кордони виступають як невід'ємний та обов'язковий чинник формування цілісного державно-територіального організму. Без чітко визначених кордонів держава не може повною мірою реалізувати комплекс своїх суверенних прав. Кордон держави є маркером рівня її цивілізованості та відкритості для міжнародного співробітництва. Водночас усталені, захищені правом і надійно охоронювані державні кордони є однією з умов забезпечення національної безпеки будь-якої держави [2, с. 9].

У міжнародному праві існують різні класифікації типів міжнародних кордонів. За однією з них кордони поділяються на відкриті та регульовані. Відкритий кордон – це дерегуляція або відсутність регулювання руху осіб між країнами і юрисдикціями, це не стосується торгівлі або переміщення між приватними земельними ділянками. Протилежністю відкритим кордонам є регульовані кордони, які мають різний рівень контролю за переміщенням осіб і торгівлею між націями та юрисдикціями. Більшість регульованих кордонів мають правила переміщення певних категорій фізичних осіб, транспортних засобів, товарів, диких тварин і рослин, обмежених в обігу і заборонених об'єктів, таких як сильнодіючі небезпечні хімічні речовини, наркотики або зброя.

У сучасній правовій літературі найпоширенішою є класифікація державних кордонів, за якою виділяють сухопутні, водні і повітряні кордони держави, які розрізняються залежно від місця проходження. Державні кордони виконують кілька функцій; їх можна об'єднати у три групи: бар'єрні, контактні та фільтрувальні. Бар'єрна функція полягає у відокремленні однієї країни від іншої. Водночас таке відокремлення може бути близьким до абсолютного. Контактна функція кордону полягає у створенні на межі декількох держав спільних природних заповідників,

відкритих економічних зон. Таким чином прикордонні райони двох або кількох держав стають контактною зоною, яка дає змогу постійно поглиблювати двостороннє чи багатостороннє співробітництво. Фільтрувальна функція кордону полягає у тому, що він має виконувати роль своєрідної мембрани або фільтра, який пропускає все корисне і потрібне для певної держави з інших країн і затримує все вороже, шкідливе, негативне тощо [3, с. 42].

Розглянуті складники змісту терміну «кордон» відображають його філософське, географічне, історичне, політичне, юридичне, міжнародне, культурологічне і, що не менш важливо, ціннісне (аксіологічне) розуміння. Такі трактування звертають увагу на позачасові характеристики, мають менший динамізм, але більшу стійкість [1, с. 20].

Прийнято вважати, що офіційне (нормативно-правове) визначення містить ст. 1 Закону «Про державний кордон України» від 4 листопада 1991 року, в якому «Державний кордон України є лінією та вертикальною поверхнею, що проходить цією лінією, які визначають межі території України – суходолу, води, надр, повітряного простору» [4].

У наукових джерелах існують інші визначення поняття «державний кордон». Результати їх аналізу свідчать, що вони загалом лише доповнюють наведене в Законі України «Про державний кордон України» і дають змогу виділити такі його характерні ознаки: являє собою штучну лінію і вертикальну поверхню, що проходить цією лінією; проходить суходолом, водою, 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 із міжнародним і змішаним правовим режимом; визначає просторові межі територіального верховенства держави [5, с. 6].

Виходячи з наведених ознак, державний кордон можна визначити як установлену юридично чи фактично умовну лінію і вертикальну поверхню, що проходить цією лінією (суходолом, водою, у повітрі, під землею), що визначають просторові межі території держави, сфери здійснення нею свого суверенітету.

Важливе місце у прикордонних відносинах посідають процедури узгодження проходження лінії кордону із сусідніми державами географічно на картах (делімітація кордону) та прямо на прикордонній місцевості маркувальними знаками (демаркація кордону).

Державний кордон України із державами-членами ЄС делімітовано та демарковано. Наразі тривають демаркаційні роботи на українсько-білоруській ділянці державного кордону, а також триває заключний етап демаркації українсько-молдовської ділянки державного кордону. Внаслідок анексії території Криму та агресії РФ на Донбасі процес демаркації українсько-російської ділянки державного кордону було зупинено, морську ділянку державного кордону з Росією, включаючи межі виключної (морської) економічної зони, не визначено. Україна докладатиме усіх зусиль для повернення захоплених територій під юрисдикцію держави із подальшим завершенням процесу договірно-правового оформлення державного кордону.

Окрім державних кордонів, усередині державної території виділяють межі адміністративно-територіальних одиниць (штатів, областей, кантонів, земель та інших) та економічних районів, а в окремих випадках унаслідок військової агресії або анексії території можуть встановлюватися тимчасові кордони – «лінії розмежування», які потребують особливого порядку їх перетинання та організації державного контролю за переміщенням фізичних осіб, транспортних засобів і товарів.

Унаслідок військової агресії РФ стосовно України остання втратила контроль над територією АРК і частиною території адміністративно-територіальних одиниць Донецької та Луганської областей. У квітні 2014 року ВР України вони були законодавчо визнані «тимчасово окупованими територіями» з особливим правовим статусом. «Тимчасово окуповані території України» – це територія України, яка контролюється РФ унаслідок анексії Криму, а також керованими Росією незаконними збройними формуваннями Донецької і Луганської «народних республік», визнаних терористичними організаціями [6].

Правовий режим тимчасово окупованої території був юридично визначений у нормах Закону «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» із наступним урегулюванням в Законі «Про суверенітет України над Донбасом» [7]. Надалі Указом Президента України були точно визначені географічні координати лінії розмежування на Донбасі та перелік тимчасово окупованих територій Донбасу [8].

Отже, з'явився новий термін, що визначає лінію, де закінчується формальна юрисдикція держави та відбувається державний контроль за

переміщенням осіб і транспортних засобів. Постановою Уряду «Про затвердження Порядку в'їзду осіб, переміщення товарів на тимчасово окуповані території у Донецькій та Луганській областях і виїзду осіб, переміщення товарів з таких територій» було затверджено визначення лінії розмежування, під якою розуміють «умовну лінію на місцевості між тимчасово окупованими територіями і контрольованими територіями, яка проходить по передньому краю передових позицій Об'єднаних сил» [9].

Важливим чинником регулювання прикордонної діяльності в Україні є формування ефективної системи охорони державного кордону, в якій важливе місце відводиться ДПС України. Вона є ключовим органом серед суб'єктів здійснення прикордонної політики і забезпечення прикордонної безпеки держави. Сфера діяльності ДПС України стосується багатьох аспектів забезпечення прикордонної безпеки держави – політичного, економічного, екологічного, воєнного, суто правоохоронного.

Перелік повноважень ДПС України щодо здійснення прикордонного контролю був визначений на рівні установчого акту – Закону України «Про Державну прикордонну службу України». Закон у ст. 2 визначає такі основні її функції: 1) охорона державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах із метою недопущення незаконної зміни проходження його лінії, забезпечення дотримання режиму державного кордону і прикордонного режиму; 2) здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України та до тимчасово окупованої території і з неї осіб, транспортних засобів, вантажів, а також виявлення і припинення випадків незаконного їх переміщення; 3) охорона суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні та контроль за реалізацією прав і виконанням зобов'язань у цій зоні інших держав, українських та іноземних юридичних і фізичних осіб, міжнародних організацій; 4) ведення розвідувальної, інформаційно-аналітичної та оперативно-розшукової діяльності в інтересах забезпечення захисту державного кордону України; 5) участь у боротьбі з організованою злочинністю і протидія незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів; 6) участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом, а також припинення діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), організованих груп і злочинних орга-

нізацій, які порушили порядок перетинання державного кордону України; 7) участь у здійсненні державної охорони місць постійного і тимчасового перебування Президента України та посадових осіб; 8) охорона закордонних дипломатичних установ; 9) координація діяльності військових формувань і відповідних правоохоронних органів, пов'язаної із захистом державного кордону України і пропуску до тимчасово окупованої території та із неї, а також діяльності державних органів, які здійснюють різні види контролю під час перетинання державного кордону України і пропуску до тимчасово окупованої території та із неї або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму у пунктах пропуску через державний кордон України та у контрольних пунктах в'їзду-виїзду [10].

Виконання зазначених функцій є оперативно-службовою діяльністю ДПС України, яка характеризується правоохоронною спрямованістю. Можна погодитись із думкою А.М. Притули про розуміння правоохоронної діяльності ДПС України через її такі характерні риси: по-перше, спрямованість на охорону і захист прав та законних інтересів громадян, юридичних осіб, соціуму загалом і держави та забезпечення виконання ними своїх обов'язків; по-друге, її початок пов'язаний зазвичай із юридичним фактом – повідомленням про правопорушення або необхідністю запобігання йому; по-третє, здійснюється вона тільки на підставі закону та відповідно до закону (тобто певний вид правоохоронної діяльності має бути передбачений чинним законодавством), а в окремих випадках – винятково у встановлених правничих процедурах [11, с. 14].

У 2009 році Верховна Рада України прийняла Закон «Про прикордонний контроль». Уперше на державному рівні прикордонний контроль визначено як державний вид контролю, який здійснює винятково ДПС України. У нормах цього закону був закріплений принцип пріоритетності безпечового складника прикордонного контролю та його правоохоронну спрямованість; це насамперед протидія незаконній міграції, торгівлі людьми, незаконному переміщенню через кордон осіб, зброї, наркотиків, боєприпасів, вибухових речовин. Водночас із завдань ДПС України під час прикордонного контролю вилучено фіскальні та інші невластиві їй функції. Статтею 25 цього закону закріплено координуючу роль прикордонників у пунктах пропуску, а право визначати і затверджувати технології пропуску надано тільки керівникам підрозділів ДПС України [12].

Відповідно до Рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегію воєнної безпеки України» від 21 березня 2021 року, введеного в дію Указом Президента України від 25 березня 2021 року № 121/2021, ДПС України визначена однією із складників сектору безпеки та оборони [13].

На нашу думку, це вкрай важливий документ у сучасних умовах. Зокрема, у п. 2. Загальних положень «Стратегії воєнної безпеки України» визначено, що «захист суверенітету і територіальної цілісності України – найважливіша функція держави, справа всього українського народу. Реалізація цієї норми Конституції України в умовах екзистенційної воєнної загрози національній безпеці, зростання дефіциту фінансових ресурсів і дисбалансу воєнних потенціалів України і РФ зумовлює необхідність розроблення нової стратегії воєнної безпеки, яка базується на всеохоплюючій обороні України [13].

Висновки. Виходячи з аналізу нормативно-правових актів і наукових праць із питання правового статусу державного кордону, було встановлено, що законодавче трактування державного кордону України та режиму державного кордону

концептуально збігається із доктринальним розумінням цих понять.

Стосовно змісту правового статусу державного кордону України можна зробити висновок, що він є сукупністю відносин у межах комплексного правового інституту, норми якого регламентують питання встановлення, функціонування, захисту та охорони державного кордону.

Протягом тридцяти років незалежності Україною було розроблено і запроваджено доволі ґрунтовну нормативно-правову базу із питань державних кордонів і його режиму, однак унаслідок останніх подій у міжнародному і внутрішньополітичному житті певні правові положення її вже є застарілими і не цілком відображають сучасні реалії та національні інтереси, насамперед не забезпечують повною мірою територіальну цілісність України, її національну безпеку загалом і прикордонну безпеку зокрема.

Подальший розвиток державного регулювання у сфері діяльності ДПС України, на нашу думку, повинен одночасно відбуватись із проведенням правової реформи, виробленням заходів із вдосконалення законодавчої бази її функціонування, яка повинна передбачити адаптацію прикордонного законодавства України до законодавства Євросоюзу.

Список літератури:

1. Купрієнко Д.А., Дем'янюк Ю.А., Діденко О.В. Державна територія і державний кордон. Хмельницький : Видавництво НАДПСУ, 2014. 256 с.
2. Мостиський А. Б. Міжнародно-правова основа державних кордонів України : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Київський державний університет. Київ, 1993. 27 с.
3. Березенко В.В. Правовий режим державного кордону : дис. ... канд. юрид. наук, Київ, 2017. 247 с.
4. Про державний кордон України : Закон України від 7 листопада 1991 р. № 1777-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 1992. № 2. Ст. 5.
5. Цимбалістий Т.О. Державний кордон України: конституційно-правовий статус : навч. посібник. Хмельницький : Вид. НАПВУ, 2000. 204 с.
6. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15.04.2014 р. № 1207-VII. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>. (дата звернення: 03.10.2021).
7. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях : Закон України від 18.01.2018 р. № 2268-VIII. *Голос України* від 03.02.2018. № 37.
8. Про межі та перелік районів, міст, селищ і сіл, частин їх територій, тимчасово окупованих у Донецькій та Луганській областях : Указ Президента України від 07 лютого 2019 р. № 32/2019. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>. (дата звернення: 03.10.2021).
9. Про затвердження Порядку в'їзду осіб, переміщення товарів на тимчасово окуповані території у Донецькій та Луганській областях і виїзду осіб, переміщення товарів з таких територій : Постанова КМ України від 17.07.2019. № 815. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>. (дата звернення: 03.10.2021).
10. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 № 661-IV. *Відомості Верховної Ради України*, 2003. № 27. Ст. 208.
11. Притула А. Визначення статусу Державної прикордонної служби України. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. Юридичні науки*. 2018. Вип. 3. С. 6–17.
12. Про прикордонний контроль : Закон України від 05.11.2009 р. № 1710-VI. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 2010. № 6. Ст. 46.

13. Про Стратегію воєнної безпеки України : Указ Президента України від 25 березня 2021 року № 121/2021. URL: [http:// zakon1. rada. gov.ua](http://zakon1.rada.gov.ua). (дата звернення: 03.10.2021).

Rybachenko S.P., Baranov S.A. BORDER AS AN OBJECT OF PROTECTION OF UKRAINE'S SOVEREIGNTY BY THE STATE BORDER SERVICE

The article substantiates the relevance of the chosen topic. A general analysis of research on defining the concepts of state territory and state border and the legal basis for their protection by a special law enforcement agency of the State Border Guard Service of Ukraine (hereinafter – the State Border Service of Ukraine).

Based on the analysis of the positions of leading scholars on constitutional, international and administrative law, who comprehensively studied the issues of the state border and state territory, their scientific concept and content were revealed. The authors propose to clarify the concept of «state border» and «administrative and regulatory activities of the State Tax Service of Ukraine.»

In the process of studying the concepts of the state border, its main functions were considered and the types of international borders were analyzed.

Problematic theoretical issues of the content of the scientific categories «state border» and «state territory» in the context of ensuring their protection and protection by units of the State Tax Service of Ukraine are considered.

The issue of appearance of such new categories in the administrative legislation and practical activity of the State Tax Service of Ukraine – as «demarcation line», «temporarily occupied territory», «controlled territory» and the characteristic of their legal content is investigated.

From the administrative and legal point of view, the content of the legislation is analyzed, which establishes the border regime rules and determines the administrative and legal basis for the protection of the state border of Ukraine and the demarcation line with the temporarily occupied territories.

The powers of the State Tax Service of Ukraine in settling border relations and ensuring the administrative procedure for citizens to cross the demarcation line are considered.

Conclusions and proposals have been formulated, which should contribute to further research of these problems, as well as to the improvement of the mechanism of legal regulation of the state border, as well as to the increase of the efficiency of its protection.

Key words: *state, state territory, state border, inviolability of the border, integrity of the state territory, protection of the state border, annexation, occupied territories, controlled territories, demarcation line, State Border Guard Service of Ukraine, functions of state border protection.*