

АКАДЕМІЯ ПРИКОРДОННИХ ВІЙСЬК УКРАЇНИ
імені Богдана Хмельницького

На правах рукопису

ЦИМБАЛІСТІЙ ТАРАС ОЛЕГОВИЧ

УДК 351.746

КОНСТИТУЦІЙНО - ПРАВОВИЙ СТАТУС
ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ


20.02.03 - Військове право;
військові аспекти міжнародного права

Дисертація на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Науковий керівник -

СТЕЦЮК Петро Богданович,
кандидат юридичних наук,
доцент

Здобувач -

 Цимбалістий Тарас Олегович

Хмельницький - 1998

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ	8
1.1. Поняття, зміст та принципи конституційно-правового статусу державного кордону України	8
1.2. Становлення і розвиток державного кордону України	45
Висновки	65
РОЗДІЛ 2. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ В УКРАЇНІ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ	68
2.1. Режими у прикордонному просторі України	68
2.1.1. Режим державного кордону України	68
2.1.2. Прикордонний режим в Україні	81
2.1.3. Режим у пунктах пропуску через державний кордон України	87
2.2. Державно-правові основи охорони державного кордону України	91
2.3. Відповідальність за порушення законодавства про державний кордон України	117
2.4. Проблеми вдосконалення законодавства про державний кордон України	137
Висновки	152
ЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ	155
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	158
ДОДАТОК	172

ВСТУП

Однією з причин, яка на протязі всієї історії державного існування людства призводила до виникнення міждержавних воєн і конфліктів була і залишається проблема території держав і її кордонів.

Кордони - невід'ємна ознака суверенітету будь-якої держави, невід'ємний і обов'язковий чинник формування цілісного державно-територіального організму. Без чітко визначених кордонів держава не може реалізувати весь комплекс своїх суверенних прав. Від функціонування державного кордону залежить і розвиток міждержавних та позадержавних, зокрема, економічних, торговельних, демографічних, соціальних та інших, відносин. Нарешті, кордон держави є тим лакмусовим папірцем, який вказує на рівень її цивілізованості і відкритості для міжнародного співробітництва.

Переплетення всіх цих чинників зумовлює необхідність вироблення і реалізації вивіреної і обгрунтованої державної політики з питань, що стосуються державних кордонів.

Одним з основних питань, які постали в зв'язку з утворенням незалежної Української держави було питання її кордонів, яке розглядалося в двох аспектах:

визначення просторових меж території новоутвореної держави;
встановлення правового статусу цих кордонів.

Не вирішена остаточно ця проблема і сьогодні, що пояснюється складністю і суперечливістю процесу формування сучасного державного кордону України, проблемами реалізації державної політики з прикордонних питань.

Ця ситуація ще більше загострилася після прийняття в 1996 році Конституції України, оскільки чинні нормативно-правові акти, що регулюють питання державного кордону, були прийняті в основному в 1991 році. Проблема реалізації нової Конституції України в науковій літературі порушувалась переважно в загальнотеоретичному плані [1; 2]. Тому існує потреба в узгодженні з положеннями Основного Закону спеціального законодавства, зокрема законодавства про державний кордон України.

Реалії сьогодення зумовлюють необхідність перегляду сутності та призначення державних кордонів. Назріла нагальна потреба у реформуванні всієї системи

забезпечення охорони державного кордону України, переведення її з суто військової у невійськову сферу.

Вище викладені міркування були вихідними при виборі теми дослідження, характеру і кола питань, що в ньому розглядаються.

Актуальність теми дослідження. В юридичній науці питання, пов'язані з територією і кордонами держави, досить добре висвітлені в міжнародному публічному праві. Що ж до конституційного права, то до останнього часу ця проблема майже не розроблялася. На це звертав увагу ще в 1947 році академік І.П. Трайнін [3]. Не змінилася ситуація і на сьогодні. В літературі вченими приділялась увага лише деяким аспектам конституційно-правового статусу державного кордону. Вони знайшли своє висвітлення в роботах С.М. Бабуріна, Ю.Г. Барсегова, Л.І. Волової, С.С. Дністрянського, Б.М. Клименка, А.Б. Мостиського, А.А. Порка, Ю.І. Скуратова, П.В. Смоленського, І.П. Трайніна, Л.Л. Шалланда, А.С. Щербакова та ін. Комплексного ж дослідження цього явища не проводилось.

Таким чином, актуальність проблеми конституційно-правового статусу державного кордону України зумовлена її недостатньою теоретичною розробкою, що призвело до ситуації, коли чинне законодавство про державний кордон України ще далеко від того стану, в якому б воно було здатне створювати необхідні умови для здійснення ефективного правового регулювання державного кордону, забезпечення надійної його охорони і реалізації державної прикордонної політики України. Невирішеність цієї проблеми в кінцевому рахунку призводить до послаблення авторитету України у Європі і світі.

Зв'язок роботи з науковими програмами і планами. Розробка даної теми пов'язана з планами науково-дослідної роботи Академії ПВУ, програмами судово-правової, адміністративної та військової реформ в Україні.

Об'єктом дослідження є врегульовані нормами права суспільні відносини в сфері встановлення, функціонування і охорони державного кордону України.

Предметом дослідження є конституційно-правовий статус державного кордону України.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є наукова розробка і комплексний аналіз проблем конституційно-правового статусу державного кордону України.

Для досягнення цієї мети ставилися такі завдання:

- визначення поняття і видів державних кордонів;
- визначення поняття і змісту конституційно-правового інституту державного кордону України;
- відслідкування процесу становлення інституту державного кордону взагалі і в Україні зокрема;
- з'ясування політико-правових засад функціонування державного кордону України;
- загальний аналіз режимних правил, що діють в прикордонному просторі України;
- з'ясування державно-правових основ охорони державного кордону України;
- виявлення та аналіз правових норм, що забезпечують реалізацію законодавства про державний кордон і, зокрема, тих, що стосуються відповідальності за його порушення;
- виходячи з стану чинної нормативно-правової бази про державний кордон України, розроблення та внесення пропозицій, щодо її вдосконалення;
- подання рекомендацій щодо реформування системи забезпечення охорони державного кордону України.

Методологічні та науково-теоретичні основи дисертації. Методологічною основою дисертаційного дослідження є системний метод наукового дослідження. Автором застосовується також функціональний, історико-правовий, порівняльно-правовий структурний, формально-правовий, логічний, статистичний методи, метод моделювання і прогнозування.

Основними першоджерелами дослідження слугували чинна Конституція України, а також законодавство, що врегульовує відносини в сфері охорони державного кордону України.

Науково-теоретичною базою дослідження стали праці, в яких висвітлюється конституційно-правовий аспект інституту державного кордону. При написанні дисертації були використані також роботи з питань загальної теорії держави та права, загальної історії держави і права, історії держави і права України, міжнародного публічного, адміністративного права, конституційного права зарубіжних країн. Зокрема, йдеться про таких провідних вчених-правників як В.Б. Авер'янов, С.С. Алек-

сеєв, В.М. Кампо, М.І. Козюбра, О.Л. Копиленко, М.В. Костицький, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, Л.П. Юзьков та ін.

Наукова новизна одержаних результатів. Наукова новизна дослідження полягає у тому, що за характером і змістом розглянутих проблем це перше у вітчизняній конституційно-правовій науці теоретичне комплексне дослідження інституту державного кордону України. У рамках роботи розроблені теоретичні положення про основи конституційно-правового статусу державного кордону України, державно-правові засади його функціонування і охорони.

В результаті проведенного дослідження:

теоретично обґрунтовано і визначено поняття конституційно-правового статусу державного кордону України;

узагальнено положення, що стосуються процесу становлення інституту державного кордону України;

визначено конституційно-правові засади функціонування в Україні інституту державного кордону;

з конституційно-правової точки зору проаналізовано режимні правила, що діють в прикордонному просторі України;

визначено державно-правові основи охорони державного кордону України;

Практичне значення результатів дослідження полягає в тому, що виявлені прогалини і недоліки в законодавстві про державний кордон України дозволили внести цілу низку пропозицій, спрямованих на його удосконалення.

Висновки та пропозиції за результатами дослідження направлені до юридичної служби Державного комітету у справах охорони державного кордону України для їх врахування в розробці проекту нової редакції Закону «Про державний кордон України», інших законопроектів з прикордонних питань. Окремі положення дисертаційного дослідження знайшли своє відображення у проекті розробленої групою фахівців Прикордонних військ України, серед яких був і автор, Коцепції державної прикордонної політики України, яка прийнята за основу та подана на розгляд у Раді національної безпеки та оборони при Президентові України. Низка положень дисертації була використана при розробці науково-практичного коментаря до Закону «Про державний кордон України».

Результати даного дослідження можуть бути використані при реформуванні системи забезпечення охорони державного кордону України, а також у процесі викладання курсу конституційного, адміністративного права, інших юридичних, а також військових дисциплін у вищих військових навчальних закладах.

Апробація результатів дослідження. Основні положення і висновки дисертаційного дослідження оприлюднено на науково-методичних конференціях Академії Прикордонних військ України, засіданнях кафедри, нараді командирів та заступників командирів частин та з'єднань Прикордонних військ України. Крім цього, з питань дослідження автор виступав з лекціями та проводив заняття в системі командирської та гуманітарної підготовки. Окремі висновки роботи використані в процесі викладання курсу конституційного права України в Академії Прикордонних військ України, на юридичному факультеті Львівського державного університету ім. І. Франка.

Публікації. Основні положення дисертації опубліковані у трьох авторських статтях у збірниках наукових праць Академії Прикордонних військ України.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ

1.1. Поняття, зміст і принципи конституційно-правового статусу державного кордону України

Однією з умов забезпечення національної безпеки будь-якої держави є установлені, захищені правом і надійно охоронювані державні кордони [4, с.340]. Що ж являють собою останні?

В юридичній енциклопедичній літературі державні кордони визначаються як лінії, що відділять території держав одна від одної чи від відкритого моря і визначають межі територіального верховенства [5, с.97]. Але державний кордон відмежовує територію держави не лише від відкритого моря. Останнє є лише одним з видів територій з міжнародним режимом. Насправді, державний кордон виконує відмежовуючу функцію і щодо інших територій з таким режимом (Антарктики, повітряного простору над нею і відкритим морем, дна морів, океанів за межами національної юрисдикції, космічного простору, небесних тіл), а також територій зі змішаним режимом: континентального шельфу і морської економічної зони.

Відповідно до політико-правового коментаря Закону СРСР "Про державний кордон" поняття "державний кордон" виражає правовий статус і просторові межі державної території у всіх фізичних сферах - на суші, воді, в надрах і в повітряному просторі [6, с.15]. Тут звертає на себе увагу твердження про те, що дане поняття виражає правовий статус державної території. Проте з ним аж ніяк не можна погодитися, оскільки останній визначається системою інших норм (повітряним, земельним, водним законодавством, законодавством про надра, адміністративно-територіальний устрій і ін.). Не можна погодитись і з авторами, які державну територію вважають просторовою межею функціонування суспільства і здійснення державної влади [7, с.480]. Насправді, такою межею є державний кордон, а територія держави є лише основою існування соціального організму, політичним, економічним і культурним простором здійснення державної влади.

За визначенням Н.А. Ушакова, кордони держав - це позначені на картах (а при найменшій можливості і на місцевості) лінії і 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 надрі глибину [8, с.37].

Як офіційно визначену межу, що окреслює територію, на яку тільки й поширюється влада конкретної держави, розглядає кордон С.Г. Рябов [9, с.139].

Законодавчо (в ст. 1 Закону "Про державний кордон України" від 4 листопада 1991 року) закріплено визначення, за яким державний кордон - це лінія і вертикальна поверхня, що проходить по цій лінії, які визначають межі території України - суші, вод, надр, повітряного простору [10]. Існують і інші визначення, але вони загалом лише доповнюють вищенаведене. Так, за Малою енциклопедією етностудіології, державний кордон - це лінія і вертикальна поверхня, що проходить по цій лінії, які визначають межі державної території - суші, вод, надр, повітряного простору, які встановлюються за взаємною згодою між державами шляхом делімітації і демаркації, що юридично закріплюється в системі міжнародних договорів про державні кордони [11, с. 462].

Аналіз наведених в спеціальній літературі та законодавстві визначень державного кордону, дозволяє виділити такі його ознаки:

1. Являє собою штучну лінію (а не зону) і вертикальну поверхню, що проходить по цій лінії.
2. Проходить по суші, воді, в повітрі і під землею (в надрах).
3. Встановлений юридично (договорами) чи фактично (історично).
4. Визначає межі території держави відмежовуючи її від територій інших держав, а також територій з міжнародним і змішаним правовим режимом.
5. Визначає просторові межі територіального верховенства держави.

Виходячи з таких ознак, державний кордон можна визначити як встановлену юридично чи фактично штучну лінію (на суші і воді) і вертикальну поверхню, що проходить по цій лінії (в надрах, водах і повітряному просторі), які визначають просторові межі території держави і сфери здійснення нею свого суверенітету

(територіального верховенства). Від державних кордонів слід відрізняти демаркаційні лінії, які встановлюються в результаті воєнного перемир'я, досягнутого після припинення збройного конфлікту, і визначають межі розташування збройних сил сторін [12, с.42].

Міжнародні демаркаційні лінії не є державними кордонами в класичному розумінні цього терміну і встановлюються з метою припинення воєнних дій і створення умов для пошуку засобів мирного врегулювання конфлікту.

Кордони держав - не просто межі її території. Вони характеризуються специфічними критеріями.

В якості юридичних характеристик державного кордону України виділимо:

1) спосіб встановлення:

а) міждержавними договорами, які визначили по-новому проходження державного кордону чи закріпили кордони, що склалися історично;

б) актами Союзу РСР, виданими в порядку, передбаченому Конституцією СРСР;

2) етап встановлення - державний кордон України делімітований і демаркований з Польщею, Словаччиною, Угорщиною і не повністю з Румунією. З іншими країнами-сусідами процес встановлення міждержавного кордону триває;

3) порядок перетинання - переважно спрощений.

Географічними характеристиками державного кордону України є:

1) загальна протяжність - близько 7680 км, з них морського кордону майже 1690 км [13, с.3];

2) географічне положення на карті світу - Східна Європа;

3) цілісність (замкнутість) лінії кордону - така ознака притаманна кордонам більшості країн. Іншою є ситуація, коли територія держави включає частини, що значно віддалені між собою (наприклад, Калінінградська область у Російській Федерації, Аляска у США);

4) місце проходження - на суші і водах, в надрах, водах і повітрі;

5) особливості ландшафту - в горах і низинах, болотах і степах і т. ін.

6) кліматичні умови - помірні;

7) характер проходження - кордон встановлено як з врахуванням рельєфу місцевості (гір, рік і т.д.), так і по прямих лініях, що з'єднують встановлені на земній поверхні точки незалежно від географічних та астрономічних факторів, тобто державний кордон України є орографічним (фізичним) і геометричним;

8) характер кордону - державний кордон України на одних ділянках є штучний (встановлений шляхом проведення штучних ліній), а на інших - природно-штучний (кордоном служать важкопрохідні рубежі, вздовж яких додатково встановлено штучні лінії розмежування).

Серед інших критеріїв оцінки державного кордону України можна виділити:

1) ступінь захищеності - різний залежно від взаємовідносин з кожною суміжною з Україною державою;

2) час існування - також різний.

Державні кордони поділяють за різними критеріями.

1. За місцем проходження:

а) сухопутні;

б) водні (морські, річні, озерні, кордони інших водойм);

в) повітряні;

г) підземні (кордони надр суші і вод держави).

Сухопутні кордони встановлюються по характерних точках і лініях рельєфу або ясно видимих орієнтирах. Як правило, вони проводяться з врахуванням географічних особливостей місцевості (гори, ріки, берега моря і т.ін.). Кордони можуть також проводитися по прямій лінії від одної точки до іншої або співпадати з паралелями чи меридіанами.

Водні кордони поділяються на морські, річні, озерні та кордони інших водойм. Морськими кордонами держави є зовнішні межі її територіального моря або лінія розмежування територіальних морів суміжних чи протилежних держав. Зовнішні межі територіального моря встановлюються законодавством прибережної держави відповідно до загальновизнаних принципів і норм міжнародного права. Згідно з Конвенцією з морського права 1982 року, кожна держава вправі встановлювати ширину свого територіального моря до межі, що не перевищує 12 морських миль.

Відповідно до цього, Закон "Про державний кордон України" встановлює, що до територіального моря України належать прибережні морські води шириною 12 морських миль, відлічуваних від лінії найбільшого відпливу як на материк, так і на островах, що належать Україні, або від прямих вихідних ліній, які з'єднують відповідні точки [10].

Кордон територіального моря при розмежуванні між протилежними чи суміжними державами встановлюється за згодою між ними. При цьому жодна з держав не має права, якщо тільки між ними не укладено угоду про інше, поширювати кордони свого територіального моря за серединну лінію, проведену таким чином, що кожна її точка є рівновіддаленою від найближчих точок вихідних ліній, від яких відраховується ширина територіальних вод кожної з них. Однак це правило не застосовується, якщо в силу тих чи інших особливих обставин (наприклад, історичних) необхідно провести інше розмежування. Закон "Про державний кордон України" (ст. 5) встановлює, що в окремих випадках інша ширина територіального моря України може встановлюватись міжнародними договорами України, а при відсутності договорів - відповідно до загальновизнаних принципів і норм міжнародного права.

Кордони на річках встановлюються за згодою між сусідніми державами і закріплюються їхнім національним законодавством. Державний кордон України встановлено:

на судноплавних річках - по середині головного фарватеру або тальвегу річки ;
на несудноплавних річках (ручаях) - по їх середині або по середині головного рукава річки.

На озерах та інших водоймах державний кордон України проходить по прямій лінії, що з'єднує виходи кордону до берегів даного озера чи водойми.

Повітряними кордонами території держави є бокові і висотні межі її повітряного простору. Боковим кордоном повітряного простору є вертикальна поверхня, що проходить по сухопутній і водній лінії державного кордону, і оскільки повітряний кордон завжди слідує за цими лініями, то ніяких особливих угод щодо бокових повітряних кордонів не укладається. Висотні межі повітряної території не

встановлені і, відповідно, поки що не встановлені висотні кордони. Необхідність їх встановлення і чіткого оформлення зумовлюється тими труднощами, які виникають в зв'язку з використанням повітряного (космічного) простору. Оптимальним при цьому видається встановлення верхнього кордону повітряної території, який би відмежовував її від космічного простору, на висоті 100-110 км над рівнем моря.

Не встановлено і глибинної межі надр, які належать конкретній державі. Діє правило, що держава поширює свій суверенітет на надра настільки глибоко, наскільки можлива технічна розробка цих надр. Боковим кордоном надр держави є вертикальна поверхня, проведена через її сухопутні і водні кордони до центру Землі.

2. За формою проходження:

а) кордон як лінія - встановлюється на суші і воді;

б) кордон як вертикальна поверхня (площина) - проходить в повітрі, надрах і водах. Такий кордон має вигляд неправильного конуса, вершина якого знаходиться в центрі Землі, а бічна поверхня проходить через лінію державного кордону на суші і воді.

3. За характером проходження [5, с.97]:

а) орографічні (фізичні) - проводяться з врахуванням рельєфу місцевості, географічних рубежів (гір, рік, берегів моря і т.п.);

б) астрономічні - проводяться по паралелях і меридіанах. Найчастіше такий метод розмежування застосовувався при розподілі європейськими державами сфер впливу в Латинській Америці та Африці;

в) геометричні - проводяться по прямих лініях, що з'єднують встановлені на земній поверхні точки незалежно від географічних та астрономічних факторів. При цьому можливі відхилення, зумовлені необхідністю обійти будови, забезпечити доступ населення до джерел води і т.п.

П. Смоленський астрономічні кордони розглядає як вид геометричних з тією особливістю, що вони проводяться по паралелях і меридіанах [14, с.7].

На практиці переважають комбіновані державні кордони, при проведенні яких враховуються різні критерії.

4. За способом встановлення:

а) встановлені (оформлені) юридично або договірні - визначаються в договорах;

б) кордони, що склалися історично, або фактичні - їх положення не визначено і не закріплено в договорах між суміжними державами, але внаслідок тривалого дотримання на практиці вони визнаються ними. Таке визнання створює міжнародно-правовий звичай відносно положення даного кордону і на цій підставі робить його юридично обов'язковим для суміжних держав.

5. За етапом встановлення (міжнародно-правового оформлення):

а) делімітовані - визначені картографічно;

б) демарковані - позначені відповідними знаками на місцевості;

6. Залежно від можливості зміщення державного кордону, що проходить по річці, внаслідок природних змін:

а) рухомі;

б) нерухомі.

Рухомими є кордони, лінія яких може змінюватися внаслідок зміни фарватеру чи тальвегу судноплавної річки або зміни рівня води на несудноплавних річках (оскільки це призводить до зміщення середини річки, по якій проходить лінія кордону).

Кордони України є, як правило, нерухомими. Відповідно до Закону "Про державний кордон України", державний кордон України, що проходить по річці (ручаю), озеру чи іншій водоймі, не переміщується як при зміні обрису їх берегів або рівня води, так і при відхиленні русла річки (ручаю) в той чи інший бік, якщо міжнародними договорами України не встановлено інше [10]. Можливість зміни лінії проходження державного кордону в разі зміни русла прикордонної річки передбачена лише в Договорі між Україною і Республікою Польща про правовий режим українсько-польського кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань (ст.4, ч.4) [15, с.18] і Договорі між Україною і Словацькою Республікою про спільний державний кордон (ст.3, п.3) [16, с.105-106].

7. За характером міждержавних меж:

а) природні - кордонами служать важкопрохідні рубежі (гори, ріки, моря, пустелі і т.п.);

б) штучні (довільні) - встановлюються шляхом проведення штучних ліній розмежування. На сьогодні природні кордони в чистому вигляді практично не існують, оскільки штучні кордони встановлено не лише там, де відсутні природні межі, але і вздовж них.

8. За складністю порядку їх перетинання:

а) "закриті" - державні кордони, що характеризуються ускладненим порядком їх перетинання, підвищеною охороною та іншими заходами, які вживаються державою для захисту своїх інтересів. В чистому вигляді "закритими" були зовнішні кордони СРСР.

б) "відкриті" або "прозорі" - державні кордони, щодо яких встановлено спрощений порядок їх перетинання. ("Закриті" і "прозорі" державні кордони ще називають відповідно реальними та умовними [11, с.462]).

У кордонах України переважають ознаки останніх.

Існують і інші класифікації, які, проте, не являють такого інтересу як попередні. Так, К. Хаусгофер класифікував державні кордони на атакуючі, маневрові, балансуєчі, оборонні, занепадницькі і апатичні [14, с.7]. Очевидно, що в даному випадку кордони розглядаються з військової точки зору.

Дискусії щодо класифікації державних кордонів тривають і сьогодні. Слід визнати, що попри беззаперечність наукового значення поділу державних кордонів на види не можна не визнавати і його практичного значення. Останнє полягає, наприклад, у використанні даної класифікації при нанесенні державного кордону на карту (делімітації) і встановленні лінії цього кордону за допомогою спеціальних знаків на місцевості (демаркації), визначенні проходження кордону у випадку зміщення русла прикордонної річки і т.д.

Правовий статус державного кордону є багатоплановим явищем. Для його позначення вживаються такі терміни (поняття) як "законодавство про державний кор-

дон" [17, с.24-41; 18, с.41-47], "правовий режим державного кордону" [19, с.110-114], "прикордонний режим" [5, с.97]

Безумовно, такі категорії мають право на існування і повинні активно розроблятися юридичною наукою. Разом з цим існує межа їх функціональних можливостей. Так, аналізуючи законодавство про державний кордон, ми насамперед акцентуємо увагу на формі зовнішній стороні правового регулювання, ієрархії нормативних актів, їх співпідпорядкованості, взаємозамінюваності і співвідношенні. В той же час питання змістовного плану, а також особливості дії юридичного інструментарію відходять на другий план [20, с.17]. Що стосується використання категорій "правовий режим державного кордону" і "прикордонний режим", то, звичайно, режимні правила несуть основне навантаження у визначенні правового статусу державного кордону, але вони не вичерпують всього змісту розглядуваного державно-правового інституту, залишаючи поза увагою інші його складові (наприклад, норми про систему суб'єктів, які забезпечують охорону державного кордону, їх компетенцію). Крім цього, Закон "Про державний кордон України" чітко розмежовує режим державного кордону і прикордонний режим, вкладаючи в кожне з цих понять окремий зміст. Їм присвячені спеціальні розділи Закону [10]. Все це не дає підстав для використання вищезгаданих термінів в якості загального збірного поняття при характеристиці всіх юридичних елементів механізму охорони державного кордону.

Ю.І. Скуратов для позначення всієї системи правового регулювання державного кордону пропонує застосовувати категорію "правова основа державного кордону", розуміючи під нею систему взаємопов'язаних внутрідержавних і міжнародних нормативних актів, юридичних норм, інших правових засобів, що регламентують питання встановлення, функціонування і охорони державного кордону, включаючи заходи відповідальності за порушення відповідних правил і процедур. За своєю структурою, продовжує він, правова основа державного кордону складна і може розглядатися як:

- а) сукупність нормативних актів;
- б) система правових інститутів, які регулюють різні сторони функціонування державного кордону, його охорони;

в) сукупність юридичного інструментарію, що забезпечує втілення в життя приписів правових норм (акти реалізації прав і обов'язків, заходи юридичної відповідальності і ін.) [20, с.18].

На наш погляд, даний термін має право на життя, адже він дозволяє охопити всі головні елементи системи юридичного забезпечення державного кордону. Але, як нам видається, більш вдалим є термін "правовий статус державного кордону".

Правовий статус державного кордону треба відрізнити від його фактичного статусу, який включає реальний стан функціонування і охорони державного кордону, правозастосовчу практику. Дана категорія дає змогу аналізувати не лише законодавство про державний кордон, але й стан його реалізації, що в свою чергу дає можливість вдосконалювати механізм охорони державного кордону.

Правовий статус державного кордону - це комплексний конституційно-правовий інститут, норми якого регламентують питання встановлення, функціонування та охорони державного кордону.

Комплексність цього інституту полягає в тому, що він включає норми права як внутрішнього, так і міжнародного. Саме тому правовий статус державного кордону України поділяється на конституційно-правовий (державно-правовий) і міжнародно-правовий.

У внутрішньому (національному) праві України правовий статус державного кордону визначається нормами таких галузей права (законодавства) як:

1) конституційне - закріплює принцип цілісності і недоторканності території України в межах існуючого кордону, встановлює порядок вирішення питань про зміну території України, визначає повноваження вищих органів державної влади, органів виконавчої влади, військових формувань в сфері охорони державного кордону України, права, свободи та обов'язки людини і громадянина;

2) адміністративне - встановлює порядок управління в сфері охорони державного кордону, порядок здійснення прикордонного, митного та інших видів контролю при перетинанні державного кордону України, накладення адміністративних санкцій за порушення режимних правил та інші порушення в сфері охорони державного кордону, адміністративного затримання, провадження розслідування і ін.;

3) кримінальне - встановлює кримінальну відповідальність за посягання на територіальну цілісність України, незаконне перетинання державного кордону України, порушення правил міжнародних польотів, інші злочини, пов'язані з державним кордоном;

4) цивільне - урегульовує цивільно-правові відносини в сфері охорони державного кордону;

5) трудове - визначає правовий статус такої частини особового складу Прикордонних військ як працівники за договором;

6) право соціального забезпечення - регулює соціально-забезпечувальні відносини військовослужбовців та інших осіб, які беруть участь в охороні державного кордону України;

7) екологічне - встановлює вимоги природоохоронного характеру до діяльності на державному кордоні, пропуску через кордон транспортних засобів, вантажів та іншого майна;

8) фінансове - визначає порядок фінансового забезпечення охорони державного кордону;

9) військове - регулює порядок комплектування Прикордонних військ та інших військових формувань, що забезпечують охорону державного кордону, їх повноваження, порядок проходження військової служби в них.

Норми міжнародного права регулюють порядок визначення і встановлення державних кордонів, визначають юридичний зміст принципів територіальної цілісності і недоторканності держав, недоторканності та непорушності державних кордонів, підстави і порядок зміни приналежності державних територій і зміни проходження державних кордонів, правонаступництва державних кордонів, встановлюють правовий режим державного кордону, порядок мирного вирішення прикордонних інцидентів і територіальних розбіжностей (спорів).

А. Б. Мостиський в рамках міжнародно-правового інституту державних кордонів виділяє наступні групи норм, які є його складовими компонентами:

1) норми, що регламентують сухопутні кордони;

2) норми, що регламентують порядок проходження державних кордонів на водних просторах, і, зокрема, морських;

3) норми, що регламентують повітряні кордони державної території;

4) норми, що регламентують проходження кордону в надрах землі [20, с.9-10].

Очевидно, що в основу даного поділу покладено класифікацію державних кордонів за місцем їх проходження. Не заперечуючи проти такої точки зору (даний критерій може бути застосований і для конституційно-правового інституту державного кордону), нам видається, що норми, які стосуються державного кордону, доцільніше поділяти за сферою їх застосування. Виходячи з цієї позиції складовими частинами конституційно-правового інституту державного кордону є групи норм, що регулюють:

1) визначення і встановлення державного кордону;

2) режим державного кордону;

3) прикордонний режим;

4) режим в пунктах пропуску через державний кордон;

5) повноваження органів державної влади в сфері охорони державного кордону;

6) повноваження Прикордонних військ та інших військових формувань в сфері охорони державного кордону України;

7) участь органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян і громадян в охороні державного кордону;

8) відповідальність за порушення законодавства про державний кордон

9) порядок вирішення територіальних розбіжностей (спорів);

10) порядок вирішення прикордонних інцидентів;

11) правовий і соціальний захист військовослужбовців та інших осіб, які беруть участь в охороні державного кордону та членів їх сімей;

12) порядок ресурсного забезпечення охорони державного кордону.

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 недоторканною [21]. В цьому проявляється гео-

політична функція Конституції, яка зводиться до того, що Основний Закон є найважливішим політико-правовим фундаментом зовнішньополітичної діяльності держави з метою забезпечення національних інтересів [22, с.43].

Питання, пов'язані з державним кордоном, врегульовані ст. 17 Конституції, в якій закріплена оборонна функція держави [23, с.18]:

“Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу.

Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України.

Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом”[21].

Особливе місце серед конституційних обов'язків громадян України займає обов'язок захисту Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, передбачений ст. 65 Конституції України.

Основним законодавчим актом, який врегульовує питання, пов'язані з встановленням, функціонуванням державного кордону України, є Закон “Про державний кордон України” від 4 листопада 1991 року. В його преамбулі мовиться: “Державний кордон України недоторканий. Будь-які порушення його рішуче припиняються” [10]. Закон визначає поняття, порядок встановлення 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.

Забезпечення недоторканності державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах, а також охорона виключної (морської) економічної зони України є головним завданням Прикордонних військ України. Їх правовий статус визначається Законом “Про Прикордонні війська України”[24].

Основи державної політики України щодо забезпечення її національних інтересів, зокрема і в питаннях, що стосуються державного кордону, закладені Кон-

цепцією (основами державної політики) національної безпеки України, схваленою Постановою Верховної Ради України від 16 січня 1997 року. Так, відповідно до ч. 2 її розділу I, серед головних об'єктів національної безпеки України є держава - її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність кордонів, а згідно з ч. 2 розділу II Концепції, одним з пріоритетних національних інтересів України є забезпечення державного суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності кордонів [25].

Основоположні настанови і принципи щодо організації та забезпечення воєнної безпеки особи, народу і держави встановлює Воєнна доктрина України, затверджена Постановою Верховної Ради України від 19 жовтня 1993 року. Згідно з ч. 1 її преамбули, стратегічним завданням України в галузі оборони є захист її державного суверенітету і політичної незалежності, збереження територіальної цілісності та недоторканності кордонів [26]. Доктрина містить низку інших положень, що стосуються державного кордону України:

“Здійснюючи свій зовнішньополітичний і воєннополітичний курс згідно з національними інтересами Україна:

не висуває територіальних претензій до інших держав і не визнає жодних територіальних претензій до себе;

суворо дотримує принципу недоторканності існуючих кордонів (ч.3 ст.1.1).

Своїм потенційним противником Україна вважатиме державу, послідовна політика якої становить воєнну небезпеку для України, веде до втручання у внутрішні справи України, зазіхання на її територіальну цілісність та національні інтереси (ч. 2 ст. 1.2) [26].

Конституційно-правовий (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.

Міжнародно-правовий статус державного кордону України визначається міжнародними договорами України (дво- і багатосторонніми).

Важливим є питання конкуренції норм міжнародного і внутрідержавного права, які стосуються державного кордону. При цьому діє принцип, за яким у випадку колізії між нормами цих систем перевага віддається міжнародно-правовій нормі. Більше того, для уникнення схожих колізій держави повинні приводити своє внутрішнє законодавство у відповідність з міжнародним правом.

Реальне правове регулювання державного кордону неможливе без його визначення і встановлення. З цією метою міжнародною практикою вироблений цілий комплекс принципів (критеріїв), на основі яких (за якими) здійснюється міждержавне територіальне розмежування. Серед них можна виділити наступні:

- 1) самовизначення;
- 2) етнографічний (національний);
- 3) історичний;
- 4) географічний;
- 5) економічної доцільності;
- 6) адміністративний (можливості управління);
- 7) соціально-культурних зв'язків.

Основним принципом територіального розмежування є принцип самовизначення народу (нації) [27, с.101; 28, с.6; 29, с.44]. Він передбачає, що всі питання державного існування народу (нації), а, отже, і територіального розмежування повинні вирішуватися вільним вираженням суверенної волі населення [30, с.164]. Даний принцип є загально визнаною і загальнообов'язковою міжнародно-правовою нормою, однією з основ сучасного міжнародного права.

Народу, що самовизначається, належить територія, в межах якої він розселений і в межах якої склалася і проявляється економічна, соціальна і культурна спільність даного народу, що характеризує його як суб'єкт самовизначення. Це найбільш загальна характеристика території, що належить народу, що самовизначається.

І оскільки при цьому виходять зі збірного поняття "народ", яке включає і поняття "нація", то воно поширюється і на національну територію, не виключаючи при

цьому тих її ознак, які роблять поняття національної території вельми виразним [18, с.57].

Слід зауважити, що принцип самовизначення не обмежується лише його застосуванням у випадку вирішення питання про самовизначення всього народу. Він також може використовуватися у ситуації, коли на відповідну територію (заселену) претендують кілька держав. В цьому випадку питання вирішується населенням лише спірної території.

В якості організаційної форми безпосереднього виявлення і врахування волі населення міжнародно-правова практика висунула плебісцит (референдум), тобто всенародне голосування чи опитування, шляхом якого може, зокрема, вирішуватися питання про долю тої чи іншої території. Шляхом плебісциту (референдуму) може вирішуватись питання як про відокремлення і самостійне державне існування народу (нації), так і про передачу відповідної частини території одній державі іншій. Плебісцит повинен проводитися до передачі чи приєднання території. Не може виявити справжньої волі населення так званий "ратифікаційний" плебісцит, який проводиться державою, яка вчинила анексію, з метою юридичного обґрунтування вже фактично вчиненої анексії, в умовах режиму військової окупації, в присутності і під тиском збройних сил.

Сучасне міжнародне право розглядає плебісцит як одну з допустимих підстав територіальних змін лише в тому випадку, коли він проводиться з дотриманням низки умов, які гарантують повну свободу волевиявлення населення. До числа таких умов, необхідних для юридичної чинності плебісциту, зокрема, відносяться: створення для його проведення тимчасових органів влади з представників місцевого населення, забезпечення свободи діяльності всіх демократичних партій, проведення плебісциту загальним, рівним і таємним голосуванням [30, с.164-165] .

Плебісцит проводиться, як правило, за участю міжнародних спостерігачів, які не мають право втручатися у внутрішні справи території, що самовизначається, чинити будь-який тиск на її населення.

Волевиявлення може здійснюватися також непрямим шляхом - через представницький орган населення відповідної території. В цьому випадку вимагається дотримання умов, які встановлені для визнання правомірності плебісциту.

Етнографічний принцип передбачає визначення державних кордонів відповідно до етнічного розселення народів, тобто відповідно до етнічних кордонів. Етнічними є кордони, що окреслюють межі етнічної території. Остання визначається як місце проживання основної частини етносу, де представники даного народу живуть незмішано або в невеликому змішанні з іншими національними групами, утворюючи великі, однорідні в етнічному відношенні ареали [27, с.13]. З політико-правової точки зору, етнічна територія - це частина земної поверхні, яка населена певним етносом і є предметом його історико-розселенського, політико-адміністративного і господарсько-економічного суверенітету [6, с.44].

Проблеми застосування етнографічного принципу при визначенні державних кордонів ґрунтовно досліджував ще в 20-х роках нашого століття відомий український вчений-правник С.С. Дністрянський. Саме цей принцип він вважав засадничим при самовизначенні народів [31, с. 199 - 203; 32, с.18].

Кращим способом для виявлення етнічних кордонів можна вважати етностатистичне обстеження відповідного району чи області [33, с.18].

В даний час рідко можна знайти чисті в етнічному відношенні форми. Особливо значною є кількість перехідних форм в прикордонних районах етнічних територій. Проте в поступовому перемішуванні етнічних особливостей і навіть в процесі асиміляції існує певна градація, за якою одна національність вже переходить в іншу. В якості етнічних (національних) визначників можуть виступати такі критерії як:

- етнічне походження;
- мова;
- релігія;
- національна самосвідомість;
- топоніміка;
- археологічні джерела;
- культура, звичаї [33, с.8-10].

Проте вони носять відносний характер і не дають точного результату (уявлення) про етнічні (національні) кордони (наприклад, не завжди національна приналежність відповідає державним устремлінням).

Всі вище згадані обставини знижують ефективність застосування етнографічного принципу як основи при територіальному розмежуванні.

Схожою є ситуація з іншими принципами територіального розмежування. Так, історичний принцип передбачає визначення державної приналежності території відповідно до того, чи входила вона в минулому до складу держави, яка на неї претендує, або до держав, правонаступником яких вона себе вважає. Але його застосування дає мало результатів оскільки на протязі всієї історії державна приналежність певних територій була різною і в зв'язку з цим про свої права на них, виходячи з даного начала, можуть заявити різні держави.

Географічний принцип об'єднує в собі два "підпринципи": суміжності і протяжності. Їх суть, з деякими відмінностями в деталях, полягає в тому, що за відсутності встановлених кордонів державі належать землі, що безпосередньо прилягають до її території. Географічний принцип може застосовуватися лише як допоміжний засіб для уточнення кордонів території, що належить народу (нації), що самовизначається, і лише в тій мірі, в якій його застосування не суперечить загальноновизнаним принципам і нормам міжнародного права.

Географічний принцип застосовується для того, щоб не створювалось невинуватого розриву природної єдності місцевості і щоб кордон проходив найбільш справедливим і зручним чином для сторін, що розмежовуються.

Географічний принцип може набувати особливого значення, коли межі території народу, що самовизначається, знаходяться в важкодоступних, пустельних і незаселених місцевостях, де основні елементи спільності цього народу не проявляються достатньо виразно. Звичайно, мова йде про порівняно невеликі уточнення меж території, і основою нового територіального суверенітету в цілому є не географічний принцип, а здійснення народом права на самовизначення [18, с.58].

Інші принципи - економічної доцільності, адміністративний, соціально культурних зв'язків - зводяться до необхідності спільного державного існування певних

територій з огляду на їхню господарську цілісність (пов'язаність економік), можливість управління ними, соціально-культурні зв'язки. Дані принципи безумовно заслуговують на увагу і можуть застосовуватися при встановленні міждержавних кордонів, але вони таять в собі небезпеку їх використання для виправдання і обґрунтування територіальних претензій і захоплень, оскільки держава, яка планує вдатися до таких дій, без зайвих труднощів може заявити про необхідність тісніших економічних чи інших зв'язків своїх прикордонних районів з відповідними районами сусідньої держави.

Критерії (принципи) територіального розмежування (визначення міждержавних кордонів) не носять абсолютний характер. Це означає, що історичні права, етнографічна, економічна чи соціально-культурна спільність, геополітичні та інші міркування не можуть служити достанньою підставою територіальних змін. Вищим принципом територіального розмежування в сучасному міжнародному праві є принцип самовизначення народів (націй). Разом з вимогами добровільності, рівноправності, незастосування сили чи погрози нею даний принцип виступає критерієм оцінки правомірності територіальних змін. Як підкреслено в Заключному акті Ради з безпеки і співробітництва в Європі, державні кордони можуть змінюватися "згідно з міжнародним правом, мирним шляхом і за домовленістю" [34, с.335]. Тому неправомірними є такі способи територіальних змін, як окупація, заволодіння, примусова цесія, набувальна давність.

Сучасне міжнародне право, визнаючи принцип територіальної недоторканості однією з своїх головних основ, допускає зміну кордонів державної території лише в чітко визначених випадках. До них насамперед відносяться:

1) здійснення народами і націями свого права на самовизначення і утворення нових незалежних держав на колишніх залежних територіях, об'єднання двох чи декількох держав або поділ існуючої держави;

2) обмін ділянками території між суміжними державами з метою встановлення більш зручного проходження лінії кордону на місцевості;

3) невеликі зміни положення лінії кордону при його редемаркації [35, с.26-27].

Юридично обґрунтованими є територіальні зміни при відновленні порушеного права шляхом повернення раніше неправомірно відторгнутих земель, при дотровільній уступці частини своєї території іншій державі і, нарешті, при мирному врегулюванні з державами, як розв'язали агресивну війну, в якості санкції за агресію і гарантії невідновлення агресії в майбутньому [30, с.163-164].

Будь-які зміни в проходженні державних кордонів повинні бути оформлені міжнародним договором, в якому чи на підставі якого проводиться делімітація нового кордону, а згодом - його демаркація.

Важливою проблемою, від успішного вирішення якої залежить збереження миру і нормальне функціонування держав, є проблема забезпечення стабільності державних кордонів. Це питання перебуває в центрі уваги світової громадськості. Розробляється воно і в науковій літературі.

Про правові гарантії стабільності державних кордонів ще на початку ХХ століття писав російський юрист Л.Шалланд. Говорячи про національні механізми забезпечення стабільності режиму території, він розглядав їх як такі, що спрямовані на обмеження можливого свавілля уряду в розпорядженні територією на міжнародній арені. До таких обмежень він відносив наступні положення:

1. Кордони держави можуть бути зміннені лише на підставі закону.
2. Конституція проголошує територію невідчужуваною і неподільною.
3. Договори про зміну складу державної території повинні бути ратифіковані.
4. Уряд повинен бути уповноважений законом на відчуження частини території.
5. Конституція перелічує всі землі і області, які входять до складу державної території [36, с.123].

В наш час на теренах СНД найбільш ґрунтовно цією проблемою займався С.М. Бабурін. Він виділяє такі правові гарантії стабільності режиму державних кордонів (не плутати з режимом державного кордону як складовим елементом правового інституту державного кордону конкретних держав; тут це поняття вжито для позначення стану непорушності державних кордонів, їх статус-кво - Т.Ц.):

1. Принципи міжнародного права (територіальної цілісності і недоторканності, мирного вирішення міжнародних спорів, незастосування сили).
2. Інститут залишкового (номінального) суверенітету.
3. Інститут набувальної давності.
4. Договірний режим кордонів.
5. Система внутрішнього права [7, с.122].

Оцінюючи названі С.М. Бабуріним міжнародні гарантії стабільності режиму державних кордонів, слід сказати наступне. Не може розглядатися в якості такої гарантії набувальна давність, оскільки в своєму чистому вигляді вона суперечить сучасним принципам міжнародного права. Разом з цим слід визнати, що з підписанням в 1975 році Заключного акту НБСЄ, який закріпив територіальне статус-кво, інститут набувальної давності фактично трансформувався в інші міжнародно-правові принципи (територіальної цілісності і недоторканності держав, недоторканності і непорушності державних кордонів).

Що стосується інституту залишкового суверенітету, який полягає в збереженні державою своїх законних прав на територію, яка була від неї неправомірно відторгнута, то, на наш погляд, він може використовуватись у випадку протиправної зміни державних кордонів лише якщо це мало місце після 1945 року, тобто часу, коли в Статуті ООН вперше нормативно був закріплений принцип територіальної цілісності і недоторканності держав. Інакше виникне загроза безкінечних територіальних спорів, оскільки історично приналежність відповідних територій була різною і сучасні держави, вважаючи дійсними свої права на ці території, зможуть заявляти свої претензії на них.

Таким чином, міжнародно-правовими гарантіями стабільності державних кордонів з врахуванням вище викладених зауважень можна вважати:

1. Принципи міжнародного права (територіальної цілісності і недоторканності, недоторканності і непорушності державних кордонів, мирного вирішення міжнародних спорів, незастосування сили чи погрози нею).
2. Договірний режим державних кордонів.
3. Інститут залишкового суверенітету.

Національними конституційно-правовими гарантіями стабільності державних кордонів України є:

1. Визнання єдності та цілісності державної території засадами територіального устрою України (ст. 132 Конституції України [21]).
2. Закріплення цілісності і недоторканості території України в межах існуючого кордону (ст.2 ч.3 Конституції).
3. Перелічення в Конституції областей (Автономної Республіки Крим), які входять в склад України (ст.133, 134 Конституції);
4. Вирішення питань про зміну території України виключно всеукраїнським референдумом (ст.73 Конституції).
5. Гарантування територіальної цілісності України Президентом України (ст.102 Конституції).
6. Обов'язковість ратифікації територіальних договорів України Верховною Радою (ст.7 ч.1 Закону "Про міжнародні договори України").
7. Визнання захисту (забезпечення - Т.Ц.) територіальної цілісності однією з найважливіших функцій держави, справою всього Українського народу (ст.7 ч.1 Конституції).
8. Покладення обов'язку щодо захисту територіальної цілісності і недоторканості, державного кордону України, забезпечення державної безпеки на Збройні Сили України, відповідні військові формування і правоохоронні органи (ст.17 ч.2, 3 Конституції).

Юридичні механізми забезпечення стабільності правового режиму території С.М. Бабурін поділяє на механізми структурного і матеріально-правового характеру [7, с.123]. Беручи за основу такий поділ, до структурних механізмів міжнародного характеру можна віднести: на рівні ООН - Генеральну Асамблею, Раду Безпеки, Міжнародний суд, спеціальні органи (Раду з опіки, Комітет по територіях, що несамо визначилися) і ін., в Європі - Організацію з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ), Раду Європи і ін.

До структурних механізмів такого забезпечення в окремих державах включаються органи, які здійснюють функції в сфері охорони державного кордону. В Ук-

раїні ними є: Верховна Рада України, Президент України, Конституційний Суд України, Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, які беруть участь в охороні державного кордону, Прикордонні війська та інші військові формування.

Серед матеріально-правових механізмів можна виділити:

1. Зовнішньо- і внутрішньополітичну діяльність держави.
2. Міжнародне співробітництво.
3. Застосування примусових заходів впливу (національних і міжнародних) за дії, спрямовані на протиправу зміну державних кордонів.
4. Гарантії безпеки, що надаються, як правило, великими державами, котрі володіють ядерною зброєю. Україні такі гарантії були надані при її добровільній відмові від свого ядерного арсеналу.

Передумовами забезпечення стабільності державних кордонів є:

1. Територіальна цілісність держави.
2. Політична цілісність держави або єдність державної влади і її дієвість.
3. Правова цілісність держави.

Важливою складовою конституційно-правового статусу державного кордону України є врегульовані нормами права міждержавні відносини з прикордонних питань. Принципи таких відносин визначаються в офіційних джерелах та літературі по-різному, але в цілому серед них можна виділити наступні:

1. Територіальної цілісності і недоторканності держав.
2. Недоторканності державних кордонів.
3. Непорушності державних кордонів.
4. Правонаступництва державних кордонів.
5. Взаємної поваги до суверенітету держав.
6. Мирного вирішення питань встановлення і зміни державних кордонів, прикордонних питань.
7. Взаємовигідного багатостороннього співробітництва з іноземними державами.

У жодній мірі не применшуючи значення інших принципів, але зважаючи на те, що обсяг роботи не дозволяє зупинитися на аналізі всіх їх, вважаємо за доцільне зробити це лише щодо тих з них, які безпосередньо стосуються державних кордонів, а саме:

- територіальної цілісності і недоторканності держав;
- недоторканності державних кордонів;
- непорушності державних кордонів;
- правонаступництва державних кордонів.

У теорії права і держави цілісність розглядається в якості первинного домінуючого і детермінуючого фактору (ознаки) держави, як цілого, як системної організації, умови її існування [37, с.352-354]. Дана ознака держави виражається в її стійкості, стабільності, внутрішній впорядкованості, організованості, взаємозгодженості політичної системи. Цілісність держави - це одна з основ політичної влади, спосіб організації, розмежування, поєднання, узгодження соціальних потреб та інтересів. Не можна говорити про цілісність в тих державах, де відсутня соціальна рівновага, стабільність суспільних відносин, єдність економічного, політичного, правового, територіального простору. Забезпечення своєї цілісності є також принципом держави, що виражається в низці її функцій, спрямованих на охорону єдиного економічного, політичного, територіального, правового простору на всій території країни [37, с.354-356]. Відповідно до цього розрізняють види цілісності, серед яких особлива роль належить цілісності територіальній.

Сукупність норм, що стосуються забезпечення територіальної цілісності держави, утворює окремий принцип, з приводу якого, проте, як в міжнародно-правових і національних документах, так і в науковій літературі не існує єдиної точки зору. В одних джерелах йдеться про принцип територіальної цілісності і недоторканності [12; 38], в других - про принцип недоторканності і цілісності державної території [18; 39; 40], в третіх про принцип територіальної цілісності, який охоплює собою і елементи принципу недоторканності, хоча останній і не включаться в назву загального принципу [41, с.101]. Деякі автори притримуються точки зору про

роздільне існування принципу територіальної цілісності і принципу територіальної недоторканності.

Зважаючи на таку неоднозначність необхідно насамперед з'ясувати зміст самих понять "цілісність" і "недоторканність".

Цілісність державної території означає заборону насильницького розчленування території держави або відторгнення і захоплення частини її території. Недоторканність державної території означає, що держави зобов'язані утримуватися від будь-якого збройного чи незбройного посягання на територію іноземної держави і від її анексії. На думку Л.І. Волової, положення про територіальну цілісність включає зобов'язання не допускати найбільш грубих порушень: анексії, окупації, розчленування території держави чи народу; положення ж про територіальну недоторканність зобов'язує держави утримуватися від будь-яких, в т.ч. і непрямих, посягань на територію і кордони інших держав [12, с.31].

Поняття цілісності і недоторканності державної території тісно пов'язані між собою. Порушення цілісності державної території, яке зазвичай виражається в розчленуванні цієї території і відторгненні її частини, одночасно може бути і порушенням недоторканності цієї території. Разом з тим вищезгадані поняття не є синонімами. Так посягання (збройне чи незбройне) на іноземну територію не обов'язково веде до розчленування чи захоплення цієї території. Наприклад, таке порушення територіальної недоторканності держав, як польоти іноземних літаків в повітряному просторі інших держав без дозволу останніх, не є порушенням територіальної цілісності. І навпаки, посягання на цілісність державної території може бути здійснено і без формального порушення недоторканності її кордонів у вузькому смислі цього слова, а являтися наслідком підтримки сепаратистів [12, с.31].

Таким чином, цілісність державної території і її недоторканність хоч і співпадають в деякій частині, проте не є абсолютно тотожними поняттями. Але оскільки ці поняття в значній мірі взаємопов'язані, то, очевидно, можна розглядати їх як дві сторони (елементи) одного і того ж принципу - принципу цілісності і недоторканності державної території. Такого підходу притримується більшість вчених:

Л.І. Волова [12, с.31], В.П. Зайцева [40, с.11], Б.М. Клименко [39, с.39; 18, с.42-43], Н.А. Ушаков [41, с.39].

На думку Б.М.Клименко, принцип недоторканності і цілісності державної території включає в себе :

- заборону придбання території шляхом погрози силою чи її застосування;
- недоторканність державного кордону;
- протиправність використання державної території без згоди територіального суверена;
- недопустимість використання території таким чином, щоб цим заподіювалась шкода території іншої держави [39, с.40; 42, с.39].

Розгорнуте визначення принципу територіальної цілісності і недоторканності формулює Л.І. Волова. На її думку, розглядуваний принцип - це універсальна, загальновизнана і загальнообов'язкова правова норма, яка виражає в найбільш узагальненому вигляді обов'язки суб'єктів міжнародного права не порушувати цілісність і недоторканність державної і національної території, на основі поваги до суверенітету держав і права народів на самовизначення, а саме: проголошує протиправність застосування будь-яких насильницьких дій проти державної території і національної єдності; передбачає недопустимість всіх видів посягань на державну територію, в т.ч. провокування чи підтримку ззовні сепаратистських рухів і інших видів діяльності, спрямованої на підрив єдності держав і народів.

Вона доповнює коло елементів принципу територіальної цілісності і недоторканності, визначене Б.М. Клименко і поділяє їх на дві групи :

- 1) зобов'язання, які накладаються цим принципом;
- 2) заборони, які ним передбачаються.

До першої групи вона відносить такі зобов'язання :

не здійснювати нападу, вторгнення в межі території інших країн, окупації чужих територій;

утримуватися від насильницького захоплення всієї чи частини території іноземної держави (анексії);

не здійснювати насильницького розчленування будь-якої держави;

не визнавати територіальних змін, що стали результатом застосування сили і погрози нею і вчинених на порушення Статуту ООН;

не допускати порушення ззовні національної єдності країни;

не інспірувати і не заохочувати сепаратистських рухів з метою штучного поділу території всупереч державним і національним інтересам;

не використовувати свою територію таким чином, щоб цим завдавалася шкода території інших держав.

До другої групи відносяться заборони щодо:

розміщення збройних сил одної держави на території іншої всупереч вимозі уряду і народу країни перебування вивести війська;

створення військових баз на чужих територіях;

насильницьких посягань на природні ресурси інших країн;

надання своєї території іншій державі з метою використання її для порушення територіальної недоторканності третьої держави;

будь-яких, навіть непрямих, порушень державних кордонів;

засилання озброєних банд чи найманців для ведення воєнних дій проти населення інших країн;

всіх видів підривної діяльності проти території і населення інших держав;

застосування сили чи погрози силою з метою примушення держави до відмови від частини своєї території [12, с.26-27].

Всі названі обов'язки в сукупності складають основний зміст принципу територіальної цілісності і недоторканності, а кожне порушення зокрема - самостійний вид посягання на даний принцип. Крім цього, наведений перелік не є вичерпним і в майбутньому може бути доповнений.

Своє нормативне закріплення принцип територіальної цілісності і недоторканності держав знайшов як в міжнародно-правових документах (Статуті ООН, статутах регіональних організацій, Декларації про принципи міжнародного права 1970 року, Заключному акті наради з безпеки і співробітництва в Європі 1975 року, рішеннях конференцій, в двосторонніх і багатосторонніх договорах і деклараціях), так і в національному законодавстві держав. В Україні даний принцип знайшов своє

відображення в ст.2 Конституції: "Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканною" [21].

Недоторканність державних кордонів є складним поняттям, яке Б.М. Клименко розглядає в трьох аспектах. По-перше, державні кордони недоторканні, тому що недоторканна державна територія. Кордон визначає межі державної території, і свавільна зміна положення кордону не допускається, оскільки не допускається зміна приналежності території. По-друге, державні кордони недоторканні в тому сенсі, що недоторканна безпосередньо сама лінія кордону, позначена на місцевості прикордонними знаками, і ніхто не вправі їх руйнувати і свавільно змінювати лінію кордону на найменші величини. По-третє, державний кордон недоторканний в тому сенсі, що він визначає кордони правопорядку, встановленого державою на своїй території, і ніхто, будь то приватні чи посадові особи, не вправі вступити на цю територію без дозволу належних властей [43, с.49].

Якщо відкинути останній аспект, то можна говорити про двояке розуміння поняття недоторканності державного кордону. В першому випадку, коли говорять про недоторканність державного кордону, мають на увазі недоторканність самої державної території. По суті тут мова йде про заборону насильницького захоплення іноземної території, а недоторканність кордону як би уособлює (втілює) недоторканність території, межі якої позначає цей кордон. В другому випадку під недоторканністю кордону мають на увазі недоторканність самої лінії кордону на місцевості, позначеної прикордонними знаками, а також заборону перетинання лінії кордону без дозволу компетентних властей чи поза встановленими правилами.

Поняття недоторканності державного кордону в першому значенні є умовним, і в даному випадку треба говорити про заборону застосування сили чи погрози нею проти іноземної території, оскільки це останнє є більш широким поняттям і поглинає питання про кордон. Недоторканність державного кордону в другому значенні є недоторканністю державного кордону у власному сенсі слова. Воно має самостійне значення, оскільки спроби порушення чи пересування прикордонних знаків, незаконне перетинання кордону окремими особами і транспортними засобами можуть мати місце і без посягання на збройне захоплення всієї чи частини території. Крім цьо-

го, самовільне пересування прикордонних знаків однією стороною вглиб території іншої сторони означає самовільну, а отже протиправну зміну міжнародно-правової приналежності даної ділянки території. Тому недоторканність державного кордону в тому, що відноситься до положення лінії кордону, тісно змикається з принципом недоторканності і цілісності державної території. [18, с.71-72].

Таким чином, недоторканність кордону включає в себе два складових елементи:

1) недоторканність самої лінії кордону на місцевості, позначеної прикордонними (покордонними) знаками;

2) заборону перетинання лінії кордону без дозволу компетентних органів чи поза встановленими правилами.

Що стосується першого елементу, то на забезпечення незмінності лінії кордону на місцевості спрямована вся система встановлення, утримання і відновлення прикордонних знаків.

Встановлення правил перетинання своїх 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, і тому тягне за собою застосування державно-правових і міжнародно-правових санкцій.

Щодо співвідношення понять недоторканності державних кордонів і цілісності і недоторканності державної території, то в літературі з цього приводу висловлювались три точки зору :

1) недоторканність державних кордонів є самостійним принципом, що впливає з принципів територіальної цілісності і недоторканності [44, с.73-74];

2) недоторканність кордонів - складовий елемент принципу територіальної цілісності і недоторканності, і його не слід виділяти в якості самостійного принципу, оскільки коло передбачуваних ним зобов'язань повністю поглинається змістом принципу територіальної цілісності і недоторканності держав [12, с.35];

3) недоторканність кордонів визнається принципом, але не самостійним, а як би зворотньою стороною чи неодмінною складовою принципу недоторканності і цілісності державної території [41, с.41.].

На нашу думку, найбільш вірною є остання позиція. При цьому зазначимо наступне. Безумовно, недоторканність державної території передбачає недоторканність державних кордонів. Оскільки державний кордон визначає межі державної території, то всяке 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. [41, с.41]. Але хоча в своїй основі принцип недоторканності кордонів і опирається на принцип цілісності і недоторканності державної території, проте відрізняється він своєю основною метою - охорона кордону на місцевості від будь-яких порушень. В цьому плані принцип недоторканності державних кордонів в певній мірі уособлює принцип територіальної цілісності і недоторканності стосовно державних кордонів.

Автономність принципу недоторканності державних кордонів визнається законодавцем (ч.2 розділу 1, ч. 3 розділу II Концепції (основ державної політики) національної безпеки України [25]; ч.3 ст.1.1 Воєнної доктрини України [26]).

У Конституції України вжито два поняття:

територіальна цілісність - ст.17 ч.1: "Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу";

територіальна цілісність і недоторканність - ст.17 ч.2: "Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України" [21].

Це пояснюється тим, що як принцип територіальна цілісність і недоторканність розглядаються разом, але оскільки посягання на недоторканність території держави є не таким небезпечним, як посягання на її цілісність, то одним з головних завдань (функцій) держави є забезпечення (а не захист, як говорить Конституція, оскільки останній є лише частиною всієї діяльності держави (народу) по забезпеченню суверенітету і територіальної цілісності України) тільки своєї територіальної цілісності.

Функція ж захисту як територіальної цілісності, так і територіальної недоторканності покладається на Збройні Сили України та інші військові формування.

Непорушність кордонів є порівняно новим принципом сучасного міжнародного права і однією з найважливіших гарантій європейської безпеки. Даний принцип став фактично і юридично нормою права в двосторонніх відносинах між європейськими державами в 60-70 роках, але завершальним етапом в процесі формування його як самостійного принципу міжнародного права, визнання його більш широким колом держав на багатосторонній основі, стала чітка фіксація цієї норми в Заключному акті Ради з безпеки і співробітництва в Європі 1975 р. Своє закріплення даний принцип знайшов і в низці інших як багатосторонніх, так і двосторонніх міжнародно-правових документів.

Суть принципу непорушності державних кордонів зводиться до міжнародно-правового визнання існуючих кордонів європейських держав і до відмови від будь-яких посягань на ці кордони. Конкретніше зміст цього принципу розкривається в його елементах. В літературі вони оцінюються по-різному. Так, Б.М. Клименко основний зміст принципу непорушності кордонів зводить до трьох елементів:

1) визнання існуючих кордонів в якості юридично встановлених відповідно до міжнародного права;

2) відмова від будь-яких територіальних домагань на даний момент чи в майбутньому;

3) відмова від будь-яких інших посягань на ці кордони, включаючи погрозу силою чи її застосування [18, с.83].

В.П. Зайцева вбачає в поданому в Заключному акті формулюванні принципу непорушності кордонів такі його складові елементи як :

1) недоторканність кордонів держав;

2) визнання непорушності існуючих кордонів в Європі;

3) відмова від територіальних претензій в майбутньому [40, с.19].

Розгорнуту конструкцію принципу непорушності кордонів будує Л.І. Волова. На її думку, даний принцип складається з наступних нормативних елементів :

1) визнання існуючих кордонів;

- 2) недоторканність кордонів;
- 3) зобов'язання держав утримуватися від застосування сили і погрози нею з метою порушення чи зміни кордонів держави;
- 4) неприпустимість будь-яких, прямих чи непрямих, посягань на кордони інших держав;
- 5) стабільність і в основі своїй незмінюваність державних кордонів;
- 6) зобов'язання держав утримуватися від розпалювання прикордонних конфліктів і вчинення прикордонних провокацій;
- 7) зобов'язання держав утримуватися від висування територіальних вимог і претензій [45, с.99].

Не можна погодитися з думкою тих вчених, які недоторканність кордонів розглядають в якості елемента структури принципу непорушності кордонів. Фактично, в цьому випадку принцип недоторканності кордону втрачає своє самостійне значення і повністю поглинається принципом непорушності кордонів. Насправді, принцип недоторканності кордонів, який, зокрема, виходить з неприпустимості будь-якої насильницької зміни встановлених кордонів, лише в цій частині має точки дотику з принципом непорушності кордонів, одним з елементів якого є відмова від будь-яких посягань на існуючі кордони. В іншому ці принципи є відмінні, і тому неправильним видається включення без жодних застережень недоторканності кордонів в структуру принципу непорушності кордонів. Більше того, потреби такого включення не існує, оскільки дане положення передбачається іншими складовими елементами принципу непорушності кордонів.

Що стосується таких названих Л.І. Воловою елементів як зобов'язання держав утримуватися від застосування сили і погрози нею з метою порушення чи зміни кордонів держави, неприпустимість будь-яких, прямих чи непрямих посягань на кордони інших держав, зобов'язання держав утримуватися від розпалювання прикордонних конфліктів і вчинення прикордонних провокацій, то їх можна розглядати як конкретизацію загального положення (елементу), а саме: відмови від будь-яких посягань на кордони, включаючи погрозу силою чи її застосування.

На наш погляд, структура принципу непорушності кордонів повинна мати такий вигляд :

визнання існуючих кордонів;

стабільність кордонів і в основі своїй незмінюваність;

відмова від будь-яких (в будь-якій формі і під будь-яким приводом) посягань на ці кордони, а саме: насильницьких і ненасильницьких; прямих і непрямих; військових і невійськових; невизнання кордонів; висунення будь-яких територіальних домагань (вимог і претензій) на даний момент чи в майбутньому; розпалювання прикордонних конфліктів і вчинення прикордонних провокацій; підтримка посягань однієї держави на кордони іншої; пропаганда ідей перегляду кордонів; вчинення дій, спрямованих на підрив міжнародних договорів, що визначають кордони; інші посягання.

Відмінною ознакою, що відрізняє принцип непорушності кордонів від принципу територіальної цілісності і недоторканності, а також принципу недоторканності кордонів, є його зміст.

Принцип територіальної цілісності і недоторканності своїм основним змістом має заборону застосування сили чи її погрози або будь-яких інших дій, спрямованих проти територіальної цілісності, політичної незалежності або єдності будь-якої держави, а також насильницького придбання чи будь-якого її насильницького використання. В цьому принципі нема нічого, прямо направлено на юридичне визнання конкретних існуючих кордонів. Найбільше, що можна з нього вивести, - це обов'язок держав поважати існуючі кордони в тому відношенні, щоб не застосовувати силу чи погрозу нею для зміни державних кордонів взагалі. Цей елемент принципу територіальної цілісності і недоторканності співпадає з тим елементом принципу непорушності, який говорить про відмову від будь-яких посягань на кордони, включаючи погрозу силою чи її застосування. У даному елементі обидва розглядуваних принципи суміщаються. В іншому вони відмінні і кожний має свою цілеспрямованість: непорушність - визнання існуючих кордонів і відмова від будь-яких територіальних домагань; недоторканність і цілісність - заборона насильницького захоплення іноземної території, насильницької зміни приналежності іноземної території чи будь-

якого насильницького її використання, чи нанесення шкоди цій території [18, с.83-84].

Принцип непорушності кордонів має спільні точки дотику і з принципом недоторканності державних кордонів. Зміст принципу недоторканності державних кордонів зводиться до обов'язку держав дотримуватися існуючої лінії кордону на місцевості і не допускати самовільного переміщення лінії кордону на місцевості і її перетинання без відповідного дозволу чи поза встановленими правилами. Дане положення в цілому співпадає з одним з елементів принципу непорушності кордонів - обов'язком держав утримуватися від будь-яких посягань на кордони. До таких посягань відноситься і самовільне переміщення лінії кордону на місцевості, і її систематичне самовільне перетинання особами і транспортними засобами.

Сукупність вказаних дій веде в кінцевому рахунку до розмивання існуючого кордону. З цього випливає, що принцип непорушності кордонів включає в себе деякі основи традиційного принципу недоторканності кордонів [41, с.93]. Таким чином, порівнюючи всі три вищезгаданих принципи за змістом, можна зробити висновок, що вони співпадають в частині, що стосується відмови від погрози силою чи її застосування для зміни існуючих кордонів. В іншому вони відмінні.

Принцип непорушності кордонів відрізняється від двох згаданих принципів і за сферою їх дії. Так, якщо принципи недоторканності і цілісності державної території і недоторканності державних кордонів є універсальними принципами міжнародного права і діють на всіх континентах незалежно від того, існують чи ні спеціальні угоди з цього приводу, то принцип непорушності кордонів носить регіональний характер, оскільки застосовується до кордонів "всіх держав в Європі" [34, с.335]. У ширшому масштабі він застосовується до кордонів всіх держав-учасниць Заключного акту НБСЄ, а отже, і до кордонів США і Канади. В цьому відношенні принцип непорушності кордонів дещо виходить за межі строгого регіоналізму [18, с.84]. Незважаючи на це, очевидно є значно вужча сфера дії даного принципу порівняно з принципами територіальної цілісності і недоторканності держав, недоторканності державних кордонів.

Інститут правонаступництва держав в юридичній науці є доволі складним, не існує навіть єдиного розуміння самого поняття правонаступництва держави. Автори, які займалися цією проблемою (М.М. Аваков, Я. Броунлі, Л.В. Власова, Н.В. Захарова, І. Кірстен, Б.М. Клименко, О'Коннел, Л. Оппенгейм та ін.), визначають його по-різному. Спільним для всіх є розуміння правонаступництва як переходу прав і обов'язків від одного суб'єкта до іншого. Розбіжність з'являється з приводу ситуацій, що передують правонаступництву. На нашу думку, єдиною фактичною обставиною, що є підставою для правонаступництва, є виникнення нової держави. Воно ж може відбутися шляхом:

поділу держави;

віцдокремлення частини території;

об'єднання держав чи територій;

зміни статусу міжнародної правосуб'єктності держави.

Відповідно до п."в" ст.2 Віденської конвенції про правонаступництво держав щодо договорів від 22 серпня 1978 року, правонаступництво держав означає зміну одної держави іншою у несенні відповідальності за міжнародні відносини певної території [46, с.382].

Серед найважливіших питань, що виникають при правонаступництві, особливе місце належить правонаступництву державних кордонів. За загальним правилом, нова незалежна держава не зобов'язана зберігати в силі будь-який договір чи ставати його учасником в силу виключно того факту, що в момент правонаступництва держав цей договір був дійсний стосовно території, яка є об'єктом правонаступництва (ст.16 Конвенції про правонаступництво держав щодо договорів 1978 р.), тобто держава- правонаступниця не зв'язана зобов'язаннями держави-попередниці (принцип *tabula rasa*). Проте щодо державних кордонів встановлено виняток. Відповідно до ст.11 Конвенції, правонаступництво держав як таке не зачіпає:

кордонів, встановлених договором; або

зобов'язань і прав, які встановлені договором і стосуються режиму кордону.

Це означає, що якщо в силу самого факту правонаступництва і виникають певні підстави для припинення чи зміни договірних прав і обов'язків, то ці підстави

не можуть бути використані для зміни кордонів, встановлених договором, чи для зміни обов'язків і прав, які встановлені договором і стосуються режиму кордону [47, с.49].

Іншими словами, зміст зобов'язання, передбаченого ст. 11 Конвенції, полягає в тому, що правонаступництво щодо тих договорів, якими визначаються делімітація і правовий режим кордонів, повинно бути безумовним [48, с.91].

Згідно з п.2 ст. 62 Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 року, до договорів, які встановлюють кордон, не застосовується застереження про корінну зміну обставин [49].

Таким чином, Конвенція юридично закріпила принцип *uti possidetis* ("те, що у Вас є, залишається Вашим") - формулу, що передбачає перетворення у випадку утворення нових держав меж між колоніями чи адміністративно-територіальними одиницями у міжнародні кордони. Але це зроблено лише в частині, що стосується правонаступництва кордонів, встановлених договором. Що ж до кордонів, встановлених недоговірним шляхом, то при їх правонаступництві принцип *uti possidetis* застосовується вже як норма міжнародного звичаєвого права, загальновизнаний міжнародно-правовий принцип.

Принцип *uti possidetis* не виключає можливості зміни кордонів, в яких держави утворилися як незалежні, але при цьому такі зміни повинні відбуватися, по-перше, на договірній основі, а по-друге, мирним шляхом. Тобто, значення даного принципу в тому, щоб зберігати *status quo* до того часу, поки держави з дотриманням наведених умов не визначать по-іншому кордони між собою.

Як справедливо відзначає П. Матіяшек, стандартна норма міжнародного права щодо принципу *uti possidetis* має свої переваги, але і не позбавлена функціональних та нормативних недоліків. Перевагами такого принципу міждержавного територіального розмежування є те, що його застосування:

є найлегшим і найшвидшим способом встановлення кордонів нових держав;
зменшує ймовірність збройного конфлікту шляхом забезпечення єдиного чіткого врегулювання подібних ситуацій.

Недоліки ж даного принципу пов'язані з тим, що він, по-перше, не враховує особливих відмінностей між внутрішніми кордонами, що розмежовують адміністративно-територіальні одиниці держави, і міжнародними кордонами, і, по-друге, що важливіше, до деякої міри суперечить існуючим тенденціям в міжнародному праві і політиці, коли основний наголос робиться на внутрішнє самовизначення і представницьку участь в управлінні державою. Такі обставини часто призводять до несправедливості і нестабільності [50, с.59-71].

Цілком погоджуючись зі всіма цими зауваженнями і в жодному разі не вважаючи принцип *uti possidetis* ідеальним способом міждержавного територіального розмежування, доводиться визнати, що будь-яка альтернатива йому практично нездійсненна, а перегляд існуючих кордонів може лише поглиблювати проблему.

Одним з головних чинників, що зумовлюють виникнення та існування проблеми державних кордонів є етнічні (національні) конфлікти. Традиційно існують два підходи до вирішення цього питання:

- 1) територіальний (визначальним є здобуття державності етносом (нацією));
- 2) юридичний (визначальним є додержання прав національних меншин і прав людини).

Проте жоден з них не є самодостатнім і не здатен привести до повного і остаточного вирішення згаданої проблеми. Якісно новий шлях до розв'язання міжнародних конфліктів пропонує Гідон Готліб у своїй праці "Нація і держава". Він пише про третій підхід, який називається "держава-плюс-нації" [51, с.13-14]. Визначальною в даній концепції є ідея обмеження суверенітету держав і перерозподілу його між державами і націями, а також ідея зміни призначення державних кордонів. Закладаючи якісно новий ґрунт для пошуку оптимальних рішень, згадана концепція ще потребує свого опрацювання.

Підводячи короткий підсумок розгляду проблеми міждержавного розмежування, слід зробити висновок, що уникнення конфліктів при утворенні нових держав і забезпечення при цьому прав і свобод людини можливе лише шляхом комплексного підходу до вирішення територіальних питань.

1.2. Становлення і розвиток державного кордону України

Перед тим, як перейти до аналізу процесу становлення інституту державного кордону України, вважаємо за необхідне коротко зупинитися на загальній історії державних кордонів.

Кордони державної території не завжди мали вигляд чітких ліній, якими вони є сьогодні, не завжди положення таких ліній було точно визначене. Як зазначає Б.М. Клименко, лише в порівняно недавній час, коли не залишилось нічийних земель, лінія кордону, яка визначала межі державної території, стала точно фіксуватися на місцевості і в багаточисельних документах [18, с.64].

Необхідність більш чи менш точного розмежування своєї території від території сусідів з'являється в багатьох народів вже в далеку давнину. Так, наприклад, в історичних пам'ятках XIV ст. до н.е. є згадка, що кордон (*igra*) відокремлював територію хеттів від території Хайаса - колиски вірменського народу. Древні держави (народи) розділювались такими природними важкопрохідними перешкодами, як ліси, ріки, пустелі, болота, гори і т. п. Кордон як лінія розмежування територій сусідніх держав не проводився. Першим відомим випадком фіксації кордону було встановлення у II ст. до н.е. колони між Пелопоннесом і Аттикою. У Римській імперії прагнули до чіткого розмежування земельної власності. Це прагнення було таке велике, що розмежовувались цілі провінції всередині самої імперії, але ці кордони далеко не завжди відзначались на місцевості [52, с.38]. Зовнішніми кордонами Древнього Риму слугували найчастіше незаселені смуги "нічийної" землі, пустелі і степи.

Пізніше із утворенням феодальних держав, кордони між ними стали виявлятися більш чітко. Кордони-зони поступаються місцем кордонам-лініям. Першим відомим міжнародним договором, який встановив лінію кордону, був Піренейський договір між Францією та Іспанією 1659 року. Він гласив: "Піренейські гори, які здавна відділяли галлів від іспанців, утворюють надалі поділ двох королівств (Франції та Іспанії). Для того, щоб узгодити вказаний поділ, обидві сторони призначають комісарів, які, діючи спільно і добросовісно, оголошують ті вершини Піренейських гір,

які належним чином розділять в майбутньому два королівства, і точно встановлять їх кордони". Було погоджено, що лінією кордону буде гребінь гір, що утворює вододіл між цими двома країнами [52, с.38].

Однак більшість договорів в період феодалізму не фіксували лінію державного кордону. Феодальна власність на землю обумовлювала приналежність земель тим чи іншим землевласникам, общинам, церквам чи окремим містам, і кордони їх володінь були їм добре відомі. Тому договори зазвичай містили лише згадку про те, що землі таких-то общин, міст чи провінцій і т. п. належать такій-то державі, а землі інших схожих одиниць- іншій. Ці ж міста, общини і власники повинні були піклуватися про позначення своїх кордонів на місцевості [35, с.20].

Лише з розвитком торгового капіталу, утворенням великих національних держав, єдиної державної влади з'являється необхідність точно визначити межі державної території. Підпорядкування всіх проживаючих на державній території осіб єдиній юрисдикції і разом з тим утворення на цій території єдиного ринку, тобто "співпадіння політичного і митного кордону, - от що надало державному кордону цілком завершеного і сучасного характеру межі, до якої простягається суверенна влада держави" [53, с.737-738].

Проте утворення чітких ліній кордону відбувалося не відразу, а на протязі тривалого часу. На початку XVIII ст. Гуго Гроцій писав, що "для розмежування володінь сусідніх держав нема нічого зручнішого ніж важкодоступні рубежі. Рідше зустрічається, що кордони держави встановлюються за допомогою штучної лінії розмежування і визначаються вимірюваннями" [54, с.223]. Навіть в XIX ст. лінії кордону на місцевості нерідко були відсутні, а якщо і були, то не завжди чітко позначались. Так, німецький юрист Блюнчлі вже в другій половині минулого століття писав, що держави повинні по мірі можливості чітко позначати свої кордони. [55, с.195].

Відповідно до цього і доктрина міжнародного права XIX ст. все ще розрізняла природні і штучні кордони. До природних кордонів відносили моря, ріки, гори, степи і т. д. Такі кордони, як правило, не мали ясного і чіткого позначення на місцевості. Вважалось лише, що якщо кордоном служить ріка, то лінія кордону про-

ходить на судноплавних ріках по тальвегу, а на несудноплавних - по середині ріки (див., наприклад, Константинопольський договір 1881 р., Берлінський договір 1878 р. та ін. [56; 57]).

Якщо ж природним кордоном були гори, то вважалось, що лінія кордону проходить по верхніх точках гірського хребта чи по вододілу. Але, оскільки вододіл - це ціла зона, що розділяє напрямки стоку вод зі схилів гір, то визначення лінії кордону по вододілу без подальшого уточнення залишало місце для спорів і непорозумінь [42, с.24].

Природними кордонами служили степи. Пустельні степи були кордоном між Україною (Росією) і Кримським ханством (Туреччиною), Австрією і Туреччиною.

На відміну від природних, штучними вважались кордони, положення яких на місцевості закріплювалось угодами суміжних держав (демаркаційними картами) незалежно від положення природних меж. Такі кордони, як правило, мали чітке позначення на місцевості у вигляді спеціальних прикордонних знаків (видатною пам'яткою штучного кордону є Велика китайська стіна). Поступово штучні лінії розмежування починають встановлювати не лише там, де відсутні природні рубежі, але і вздовж них [35, с.21-22].

Кордони позначались на місцевості як правило, проте не завжди. Іноді штучні кордони у вигляді умовних математичних ліній по паралелях і меридіанах фіксувались в міжнародних угодах, але демаркаційні лінії не проводились. Такий метод розмежування містився в договорах європейських держав про розподіл сфер впливу в Африці, зокрема, в Берлінському акті 1885 р., в англо-французькому договорі 1890 р. і ін. Довільне встановлення кордонів колонізаторами порушувало економічні та інші зв'язки місцевого населення, які склались віками. В більшості випадків колоніальні кордони розсікали етнічні масиви і багато народностей виявились розселеними в декількох країнах.

Не кращим було становище і в Латинській Америці. При захопленні там колоній Іспанія не дбала про точне встановлення їх кордонів. Деякі райони фактично ніколи не освоювались, але вважались такими, що входять до складу тої чи іншої колонії. Кордони адміністративно-територіальних одиниць іспанських колоній в дея-

ких випадках були зовсім невідомі. Карти були незадовільними, а назви річок, місцевостей і гір, що згадувалися в документах того часу, виявлялися перекрученими.

Після того, як в процесі деколонізації в Африці і Латинській Америці почали з'являтися нові держави, ці обставини нагадали про себе і стали причиною гострих територіальних проблем.

Сучасні кордони в більшості випадків являють собою лінії, які чітко позначені на карті (делімітовані) і на місцевості (демарковані). Як правило, такі кордони встановлюються договором між суміжними державами. Проте, крім договірних, існують і так звані історичні кордони (кордони, що склалися історично), точне положення яких не визначалось і не закріплювалось в договорах суміжних держав, але які довгий час дотримувались на практиці і були так чи інакше визнані цими державами. Таке визнання створює міжнародно-правовий звичай відносно положення даного кордону і на цій підставі робить його юридично обов'язковим для суміжних держав [35, с.23].

Історія формування державних кордонів України тісно пов'язана, з одного боку, з етнічним розселенням українців, а з іншого, із зародженням і становленням української державності [58, с.9]. Не применшуючи в жодній мірі значення першого фактору, вважаємо за доцільне зупинитися на аналізі лише другого - формуванні кордонів держав, які були історично українськими.

Першою з них була Київська Русь, яка утворилась у IX - X ст. і проіснувала до 1240 р., коли була завойована татарами-монголами. Питання про характер цієї держави було і залишається спірним. При цьому висловлюється три точки зору, які зводяться до того, що Київська Русь була:

- 1) історично українською державою;
- 2) історично російською державою (є частиною російської історії);
- 3) колискою трьох народів (українського, російського і білоруського).

Не вдаючись в полеміку, зазначимо лише, що на наш погляд, Київська Русь була українським державним утворенням. На користь такої точки зору можна навести багато аргументів, але основним є те, що провідну роль у становленні Київської

держави відіграло плем'я полян і місто Київ, а етнічну основу її склали племена українського етнічного типу (сіверяни, древляни, дуліби, білі хорвати, тиверці, уличі, поляни) [59, с.12-13].

Що стосується території Київської держави, то тривалий процес її формування закінчився за часів князювання Володимира Великого (980-1015 рр.). Кордони Київської Русі сягали на сході верхів'я річок Оки і Волги, на південному сході - Сули, Північного Донця, Росі і Південного Бугу, на заході - Дністра, Карпат, Західного Бугу, Німану, Західної Двіни, на півночі - Чудського озера, Фінської затоки, Ладозького і Онезького озер [60, с.18]. На початку XI ст. територія Київської держави становила 1,1 млн. кв. км. з населенням близько 4,5 млн. чол. [61, с.21-22].

Державним утворенням, що постало після занепаду Київської Русі і об'єднало в собі на певний період більшу частину етнічних українських земель, була Галицько-Волинська держава (проіснувала до 1343 р). Її територія розташовувалася між Брестською областю, Західним Бугом, Карпатами, Дунаєм і Чорним морем [62, с.81-82]. Детальний опис кордонів Галицько-Волинського князівства дає І. Крип'якевич. За його словами західний кордон з Польщею проходив по р. Ясельці, далі в північному напрямку через річки Віслок та Сян простягався на 15-30 км від Вепру і, перетнувши цю, спрямувався на південний схід. З включенням до складу князівства Берестейської землі кордон на півночі доходив до Нарви. Східний кордон з Турово-Пінською землею і Київським князівством проходив вздовж рік Прип'ять, Стир і Горинь. Далі межа йшла до верхів'я Случі і долиною Південного Бугу до Чорного моря [63, с.13-16].

Звертає на себе увагу неоднозначність у визначенні різними авторами кордонів Галицько-Волинської держави, як, зрештою, і кордонів інших українських держав. Очевидно, це можна пояснити кількома причинами: 1) неусталеністю кордонів між державами; 2) відсутністю чітких кордонів-ліній і переважанням кордонів-зон; 3) суміщенням територій сусідніх держав внаслідок того, що часто незаселені території одночасно вважалися кожною з держав своїми; 4) суперечливістю історичних джерел. Усі ці причини (за винятком останньої) можна звести до однієї, а саме: юридичної невизначеності тогочасних кордонів.

Попри все це, у XIII ст., в апогеї своєї могутності Галицько-Волинське князівство охоплювало 90% населення, яке проживає в нинішніх кордонах України [64, ст.78].

Особливим державно-політичним утворенням - козацькою республікою- була Запорізька Січ. Свій початок вона бере з 1553-1554 рр., коли на острові Мала Хортиця козаками на чолі з Дмитром Вишневецьким була заснована перша Січ. Територія козацьких впливів, так звані козацькі вольності, не була усталеною, межа її проходила приблизно від гирла Тясьмину до Чорного Лісу, річкою Виссю до Синюхи, Синюхою і Південним Бугом до лиману, вздовж Дніпра до р. Конки аж до її верхів'я, далі степами до гирла Берди, а звідти Азовським морем до гирла Кальміусу, далі до р. Орель і Ореллю до Дніпра [59, с.36-37].

Існування козацької республіки спричинило масове преміщення українського населення з північно-західних регіонів України на Запорізьку Січ, і, як наслідок, просування колонізації "Дикого поля" далі на південь і схід, а тому було позитивним чинником у процесі формування території України.

На правах автономного утворення спочатку в межах Польщі (Речі Посполитої), а згодом Росії Запорізька Січ проіснувала до 1775 р., коли була примусово ліквідована Катериною II.

Відновлення української державності на значній частині етнічних земель стало можливим в результаті національно-визвольної війни 1648-1654 рр. під проводом Богдана Хмельницького. Першим правовим актом після початку повстання був козацько-польський Зборівський договір від 18 серпня 1649 р. За ним Україна фактично здобула незалежність, хоч номінально входила до складу Речі Посполитої. До новоутвореної держави входили воєводства: Київське, Брацлавське і Чернігівське - від Случі до Дніпра, частини Волині, Поділля [65, с.18]. У період наступальних операцій 1654-1655 рр. українські війська звільнили всю Пінцину і частину білоруських етнічних земель (Мінщинх) [59, с.40].

Кордон з Річчю Посполитою проходив на Правобережжі по лінії Горно-стайпіль - Димер - Коростишів - Паволоч - Погрибище - Прилуки - Вінниця - Брацлав - Ямпіль - р. Дністер, на Лівобережжі по лінії Остер - Чернігів - Ніжин - Ромни.

Кордон з Росією проходив по ріках Сухий Ромен, Терен, Бобрик, через Сулу, Псьол, Олешницю до Ворскли, Ворсклою до гирла Мерла, звідси до річки Коломак, через р. Орчик до Муравського шляху, тобто по лінії давнього польсько-російського кордону [66, с.123-127]. Південні кордони з Туреччиною і Кримським ханством простягались безлюдними степами і не були чітко зафіксовані. Межа залюднення української території проходила трохи на південь від лінії Ямпіль - Умань - Чигирин - Кременчуг - Кобеляки - р. Орель. Далеко на півдні знаходились фортеці Кодак і Січ, завдяки яким територія українських державних впливів на півдні доходила до Чорного і Азовського морів [59, с.40].

Слабкість української держави Богдана Хмельницького зумовила необхідність пошуку сильного і стабільного союзника, яким стала Москва. Юридично входження України до складу Росії було оформлено Березневими статтями та "Жалуваною грамотою царя Олексія Михайловича війську Запорізькому" від 27 березня 1654 р. Проте ними конкретно не встановлювалися межі території України, яка включалася до складу Московії. Але, за словами О. Субтельного, після смерті Богдана Хмельницького в 1657 р. козакам підпорядковувалась більшість земель по правому і лівому берегах Дніпра, тоді як Галичина і Волинь залишалися в поляків. На підлеглих козакам землях площею близько 250 тис. кв. км. проживало 1,2-1,5 млн. люду [67, с.128].

Починаючи з часу укладення Переяславського договору в політиці Московії щодо України виразно окреслилася тенденція до обмеження її прав, а з ліквідацією в 1775 р. Запорізької Січі і в 1783 р. полково-сотенного устрою вона призвела до остаточної ліквідації автономії.

В результаті трьох поділів Польщі територія України була розподілена між двома імперіями - Австрійською і Російською. В складі Росії опинилось біля 80%, а в Австрії 20% українських етнічних земель. Така ситуація збереглась аж до 1917 р.

Новий етап українського державотворення припадає на 1917-1920 рр. Почався він зі створення 4 (17) березня 1917 р. Центральної Ради. 7 (20) листопада 1917 р. III Універсалом було проголошено утворення Української Народної Республіки, як держави у федеративному зв'язку з Росією. За ним, до території новоутвореної держави "належать землі, заселені у більшості українцями: Київщина, Поділля, Волинь,

Чернігівщина, Полтавщина, Харківщина, Катеринославщина, Херсонщина, Таврія (без Криму). Остаточне визначення границь Української Народної Республіки як щодо прилучення частин Курщини, Холмщини, Вороніжчини, так і суміжних губерній і областей, де більшість населення українське, має бути встановлене по згоді зорганізованої волі народів" [68, с.74]. Таким чином, за основу при встановленні державних кордонів УНР брався етнографічний принцип, а щодо перелічених в другій частині земель він доповнювався ще й принципом самовизначення.

Протистояння між Центральною Радою і Радою Народних комісарів, а також утворенням на I Всеукраїнському з'їзді Рад у грудні 1917 р. Центральним Виконавчим Комітетом Рад робітничих, солдатських і селянських депутатів, зумовило необхідність нормалізації міжнародних відносин і перш за все припинення війни. З цією метою делегація УНР взяла участь на рівноправних засадах у переговорах у Бресті з країнами четвірного союзу і Радянською Росією. В результаті політичного визнання усіма сторонами УНР і підписання мирного договору були визначені західні і північно-західні межі державної території України. Кордон УНР з Австро-Угорщиною проходив по старому кордону Російської імперії. З нововідродженою Польщею - по лінії Тарноград - Білоград - Шебрешин - Красностав - Пугачів - Радин - Межиріччя - Меншик - Високо-Литовськ - Кам'янець-Литовський - Пружани - Виговівське озеро [69]. Ця лінія в цілому відповідала західним етнографічним межах розселення українців. Для її практичного втілення в угоді передбачалося створення спеціальної змішаної комісії. Кордон між УНР і Радянською Росією мала визначити спеціальна угода між ними.

Низка об'єктивних і суб'єктивних чинників унеможливили утвердження української державності в особі Української Народної Республіки. Однією з причин такої ситуації була невирішеність проблеми військового будівництва, яке О. Л. Копиленко справедливо називає "ахілесовою п'ятою" Центральної Ради [70, с.49].

Значно більшого поступу у вирішенні територіального питання досягла Українська держава Павла Скоропадського, проголошена 29 квітня 1918 р. Дипломатичним шляхом до Української держави було прилучено: Гомельський повіт Могилівської губернії, Путивльський і Рильський повіти Курської губернії - до

Чернігівщини, інші українські повіти Курщини (Суджанський, Грайворонський, Білогіродський, Корочанський), а також Валуйський повіт Воронежської губернії - до Харківської губернії України. Річинський, Пінський і Мозирський повіти Мінської губернії було з'єднано в окремий округ (староство) в складі Української держави. Останніми були приєднанні Холмщина, Підляшшя, Берестейщина (12 повітів), які склали одну губернію і вперше інтегрували в українську політичну систему.

До складу Української держави зі стратегічних міркувань було включено частину етнічних білоруських земель. Юридично було оформлено входження до складу Української держави на правах автономії Криму, проте через загострення політичної ситуації українська влада на півострові не утвердилася. Старий кордон між Донською областю і українськими губерніями був зміщений таким чином, що до України відходив Маріуполь з околицями, при цьому до уваги брались як етнічні, так і економічні особливості [59, с.78]. Найбільш проблематичним було територіальне розмежування з Радянською Росією. Внаслідок цього українсько-російський кордон юридично було встановлено аж в 1919 р., але вже договором між УРСС і РСФРР.

19 жовтня 1918 р. у Львові було проголошено Західно-Українську Народну Республіку як Українську державу на території Галичини, Північної Буковини і Закарпаття. Відповідно до артикулу I Тимчасового Основного закону ЗУНР від 13 листопада 1918 р., вона "обіймала весь простір бувшої австро-угорської монархії, заселений переважно українцями". Кордонам ЗУНР в Конституції присвячено артикул II, який так і називався - "границі". За цим артикулом "простір ЗУНР покривається з українською суцільною етнографічною областю в межах бувшої австро-угорської монархії - то є з українською частиною бувших австрійських коронних країв Галичини з Володимирією і Буковини та з українськими частинами бувших угорських столиць (комітатів): Спиш, Шариш, Земплин, Уг, Берег, Угоча і Мармарош" [68, с.125]. У зв'язку із захопленням в першій половині 1919 р. Північної Буковини Румунією, а Закарпаття - Угорщиною, ЗУНР фактично охоплювала лише територію так званої Східної Галичини (в основному теперішня територія Львівської, Івано-Франківської та Тернопільської областей).

У грудні 1918 р. Українська держава П. Скоропадського була ліквідована і натомість відновлена Українська Народна Республіка (період Директорії), яка проіснувала до кінця 1920 р., коли остаточно втратила контроль над територією. В територіальному відношенні цей період в історії України позначився злукою Української Народної Республіки і Західно-Української Народної Республіки 22 січня 1919 р.

Акт Злуки (політичного об'єднання) Української Народної Республіки із Західно-Українською Народною Республікою без перебільшення можна вважати явищем епохального характеру в історії українського державотворення. "І хоча вікопомному Актові Злуки 22 січня 1919 року не судилося тоді дістати остаточне практичне довершення,- відзначив Президент України Л. Д. Кучма на урочистому засіданні, присвяченому 80-річчю Західно-Української Народної Республіки,- він започаткував новий етап національно-визвольного руху - боротьбу за соборну Україну" [71]. Фактично Актом від 22 січня 1919 року була закладена політична і юридична основа для об'єднання всіх українських земель в єдиній державі. На жаль, подальші події (травнева 1919 року та квітнева 1920 року угоди С. Петлюри з поляками) перекреслили положення Акту Злуки.

Що ж до кордонів підконтрольної Директорії УНР території, то в ході боїв вони часто змінювалися.

Новий період в історії України знаменує собою Українська Соціалістична Радянська Республіка (УСРР, а згодом УРСР) проголошена 25 грудня 1917 р. в Харкові I Всеукраїнським з'їздом Рад разом з проголошенням встановлення в Україні Радянської влади. На кінець 1920 р. УСРР за допомогою Червоної Армії контролювала більшу частину території України. З підписанням 30 грудня 1924 р. союзного договору УСРР увійшла до складу СРСР. Західний кордон Радянської України було встановлено 18 березня 1921 р. Ризьким мирним договором між РСФРР і УСРР, з однієї сторони, і Польщею, з іншої. Кордон пройшов по лінії річки Збруч - на захід від міста Ямпіль - на схід від міста Острог і далі по сучасній границі Рівненської і Житомирської областей [59, с.91].

Кордон УРСС з Білорусією (БСРР) та Росією (РСФРР) був встановлений тристороннім договором про кордони, затвердженим Радою Народних Комісарів України 10 березня 1919 р. [72]. Поза межами республіки залишилися місця компактного проживання українців прикордонних районів Гомельщини, Брянщини, Курщини, Воронежчини, а також Дону і Північного Кавказу.

Виходячи з ситуації, що склалася в 1924 р., уряд УСРР запропонував ЦВК Союзу РСР проект постанови "Про зовнішні кордони УСРР". Для розгляду пропозицій щодо врегулювання кордонів між РСФСР, УСРР і БСРР Союзний ЦВК створив комісію. За результатами її роботи 16 жовтня 1925 р. ЦВК СРСР прийняв постанову "Про врегулювання кордонів Української Соціалістичної Радянської Республіки з Російською Соціалістичною Федеративною Республікою і Білоруською Соціалістичною Радянською Республікою" [73]. Але і цією постановою питання справедливого (відповідно до етнічного і економічного принципів територіального розмежування) встановлення північно-східних кордонів України не було вирішено. Згідно з постановою від 16 липня 1925 р., до УСРР була приєднана територія, на якій мешкало 278 081 чоловік, у той час як від України було відторгнено територію з населенням 478 909 чоловік [74].

Процес територіального розмежування між Україною та сусідніми радянськими республіками, що розгорнувся в середині 20-х років, охопив і південно-західну частину УСРР. Постановами ЦК КП(б)У від 19 вересня 1924 р. і ВУЦВК від 12 жовтня 1924 р. в складі УСРР було утворено Молдавську Автономну Соціалістичну Радянську Республіку (МАСРР). До складу новоутвореної автономії було включено і райони Лівобережжя Дністра, де молдавське населення не становило переважної більшості: частини Балтського і Тульчинського округів Подільської губернії, Одеського округу Одеської губернії [75, с.111].

Тимчасовий кордон між МАСРР і УСРР був визначений 11 жовтня 1924 р. на засіданні Раднаркому України [76].

Процес формування території МАСРР на Лівобережжі Дністра і уточнення її кордонів з Україною тривав майже до кінця 1926 р. У листопаді 1924р. МАСРР було повністю передано Балтський округ Одеської губернії [77], а у вересні 1926 р.

спільною постановою ВУЦВК та РНК УСРР "Про врегулювання кордонів Автономної Молдавської Радянської Соціалістичної Республіки" до її складу передано ряд населених пунктів Тульчинського і Одеського округів [78].

Значний вплив на процес формування території України справило підписання 23 серпня 1939 р. в Москві Пакту Молотова-Ріббентропа (Договору про ненапад між Німеччиною і Радянським Союзом і таємного додаткового протоколу до нього). Відповідно до досягнутих домовленостей Червона Армія 17 вересня 1939 р. перейшла тодішній радянсько-польський кордон і за лічені дні захопила всю територію Західної України. Укладеним 28 вересня 1939 р. радянсько-німецьким договором про дружбу і кордон західний рубіж СРСР на ділянці України був пересунутий від річки Збруч на Сан [79, с.8].

1 листопада Верховна Рада СРСР законом "Про включення Західної України до складу СРСР і воз'єднання з УРСР" [80] ухвалила задовольнити "прохання" Народних Зборів Західної України. Верховній Раді УРСР було запропоновано прийняти Західну Україну до складу Української РСР.

Входження Західної України до складу УРСР завершилося прийняттям 15 листопада 1939 року Верховною Радою УРСР на позачерговій третій сесії постанови, якою вирішено: "прийняти Західну Україну до складу Української Радянської Соціалістичної Республіки" [81]. Цим завершилося входження Західної України до складу УРСР.

Вищезгадані радянсько-німецькі домовленості щодо територіального розмежування зумовили також подальші зміни кордону України з Румунією і Молдавією. Не визнаючи права Румунії на Північну Буковину і Бессарабію, в 1940 р. СРСР домігся включення цих земель до свого складу. На території Бессарабії було вирішено створити союзну Молдавську республіку, а північну і південу частини цього регіону, а також Північну Буковину, передати Українській РСР. Тому знову виникла проблема перегляду україно-молдавського кордону.

2 серпня 1940 р. Верховна Рада СРСР прийняла закон "Про утворення Молдавської РСР". Проте він не містив детального опису кордону між УРСР і МРСР, а лише вказував, які адміністративно-територіальні одиниці відходили до МРСР, а які

до УРСР. Україні поверталися колишні райони МАРСР, де переважало українське населення, а саме: Ананьївський, Балтський, Валегоцулівський, Кодинський, Красноокнянський, Піщанський і Черпенський райони. Того ж дня було прийнято і закон СРСР "Про включення північної частини Буковини, Хотинського, Аккерманського та Ізмаїльського повітів Бессарабії до складу СРСР" [82].

Остаточо з детальним описом проходження на місцевості кордон між УРСР і МРСР був визначений Указом Верховної Ради Союзу РСР від 4 листопада 1940 р. "Про встановлення кордону між Українською Радянською Соціалістичною Республікою і Молдавською Радянською Соціалістичною Республікою" [83]. У літературі висловлена думка про те, що затверджена цим указом лінія українсько-молдавського кордону формувалася на основі максимального врахування ареалів етнічного розселення українців і молдован [58, с.78]. Проте проблема Придністров'я, яка виникла на початку 1990-х років, змушує піддати це твердження певному сумніву.

В такому складі територія УРСР проіснувала до 22 червня 1941 року, тобто до початку Великої Вітчизняної війни, в ході якої була повністю окупована Німеччиною. Північна Буковина Маніфестом диктатора Антонеску від 19 липня 1941 р. була приєднана до королівської Румунії.

Питання про західні кордони України (з Польщею, Чехословаччиною, Угорщиною і Румунією) знову гостро постало з наближенням до завершення Другої світової війни. З переходом радянськими військами радянсько-польського державного кордону, встановленого у вересні 1939 р., виникла необхідність у його відновленні або, як цього вимагали польські представники, підтримувані західними державами - членами антигітлерівської коаліції, встановленні східніше від лінії Керзона. Зважаючи на ці обставини СРСР погодився на деякі територіальні поступки на користь Польщі.

Радянсько-польський державний кордон був визначений спочатку угодою між радянським урядом і Польським Комітетом Національного Визволення від 27 липня 1944 р., а згодом договором між СРСР і Польською Республікою, укладеним у Москві 16 серпня 1945 р. В основу територіального розмежування було покладено

рішення Кримської конференції. За цим договором, кордон між обома державами встановлювався вздовж лінії Керзона з відступами від неї у деяких районах від п'яти до восьми кілометрів на користь Польщі. Крім того, Радянський Союз передавав Польщі додатково територію до річок Західний Буг і Солонія на південь від Крилова - з відхиленням від лінії Керзона на 30 км у бік УРСР [84, с.541]. Процес українсько-польського розмежування завершився з укладенням 15 лютого 1951 р. в Москві Договору між СРСР і Польщею про обмін ділянками державних територій [85, с.152]. За цим договором сторони обмінялись приблизно рівними за площею прикордонними ділянками. До Польщі відходили землі в районі Нижніх Устриків Дрогобицької області, до України - район між ріками Західний Буг, Солонія і Гучба. Офіційними мотивами обміну було економічне тяжіння районів до суміжних закордонних земель.

Підводячи короткий підсумок українсько-польського територіального розмежування, треба визнати, що хоча кордон і пройшов з незначними відхиленнями уздовж лінії Керзона, все ж він далеко неповністю врахував межі етнічного розселення українців. Поза межами України залишилися Холмщина, Надсяння, Підляшшя, Лемківщина (тут мешкало понад 700 тис. українців), які були пов'язані з Україною як історично, так і етнічно. Втім, про останнє після взаємних депортацій населення в 1944-46 роках і акції "Вісла" 1947 р. говорити вже не доводиться.

Термінового розв'язання вимагала проблема Закарпатської України (нині області). Державна приналежність цієї території після I світової війни була різною: з 1919 р. по 1939 р. вона входила на правах автономії до Чехословаччини, в березні 1939 р. тут було проголошено утворення незалежної держави - Карпатської України на чолі з президентом А. Волошином, яка однак внаслідок окупації Угорщиною проіснувала не довго.

Після зайняття в 1944 р. цієї території радянськими військами тут (не без радянської підтримки) почався рух за возз'єднання з Україною. Це призвело до прийняття I з'їздом Народних Комітетів Закарпатської України, що відбувся 26 листопада в Мукачеві, Маніфесту про вихід Закарпатської України зі складу Чехословаччини та возз'єднання з УРСР. Також було прийнято звернення до уряду Радянського Союзу з проханням допомогти трудящим Закарпаття возз'єднатися з Радянською Україною

[86, с.16]. 5 грудня 1944 р. Народна Рада, що була створена з'їздом як єдиний орган влади на території Закарпаття, видала декрет про ліквідацію прав Чехословацької та Угорської держав на території Закарпаття [87]. Процес входження Закарпаття до складу України завершився підписанням 29 червня 1945 р. радянсько-чехословацького договору про вихід Закарпатської України зі складу Чехословаччини та про її возз'єднання з Радянською Україною [88] і його ратифікацією 22 листопада 1945 року. Тимчасовими Національними Зборами Чехословацької Республіки і 27 листопада Президією Верховної Ради СРСР. Згідно з даними договором і протоколом до нього, кордоном між СРСР і Чехословаччиною визначався кордон, що існував до 29 вересня 1938 р. між Словаччиною і Підкарпатською Україною. У складі Словаччини залишився клин лемківської етнографічної території, що тягнувся вздовж Карпат аж до Пряшівщини, з населенням близько 70 тис. чоловік.

Кордон з Румунією і Угорщиною був встановлений Мирним договором, укладеним 10 лютого 1947 р. між ними і державами, що перебували у стані війни з гітлерівської коаліцією [89, с.117, 135]. Характерною особливістю тут було те, що договірною стороною поряд з СРСР була Українська РСР. Даними договорами, як і у випадку з Польщею і Чехословаччиною, встановлювався радянсько-румунський і радянсько-угорський кордони, які відповідно одночасно були українсько-румунськими та українсько-угорськими кордонами.

Формування сучасних кордонів України завершився передачею в 1954 р. Кримської області зі складу РРФСР до складу Української РСР. Процес юридичного оформлення цієї передачі почався з прийняття за поданням Ради Міністрів РРФСР відповідної постанови Президії Верховної Ради РРФСР, в якій зазначалось: "Враховуючи спільність економіки, територіальну близькість і тісні господарські та культурні зв'язки між Кримською областю і Українською РСР, а також беручи до уваги згоду Президії Верховної Ради УРСР, Президія Верховної Ради РРФСР вважає за доцільне передати Кримську область до складу Української Радянської Соціалістичної республіки [90]. Ця постанова була направлена до Верховної Ради СРСР.

13 лютого 1954 р. питання "Про подання Президії Верховної Ради РРФСР по питанню передачі Кримської області до складу Української РСР" було розглянуте на засіданні Президії Верховної Ради УРСР, яка в своїй постанові вирішила "просити Президію Верховної Ради Союзу РСР передати Кримську область до складу Української Радянської Соціалістичної Республіки" [90]. Ця постанова теж була направлена до Верховної Ради СРСР. Таким чином, Президії Верховних Рад обох республік діяли у чіткій відповідності зі статтею 15 Конституції УРСР [91] та статтею 16 Конституції РРФСР [92], за якими територія республік не може бути змінена без їх згоди. 19 лютого 1954 р. на своєму засіданні за участю представників УРСР і РРФСР Президія Верховної Ради СРСР видала Указ "Про передачу Кримської області із складу РРФСР у склад УРСР". Ось витяг з нього: "Враховуючи спільність економіки, територіальну близькість і тісні господарські і культурні зв'язки між Кримською областю і Українською РСР, Президія Верховної Ради Союзу Радянських Соціалістичних Республік постановляє: "Затвердити спільне подання Президії Верховної Ради РРФСР та Президії Верховної Ради УРСР про передачу Кримської області із складу Російської Радянської Федеративної Соціалістичної Республіки в склад Української Радянської Соціалістичної Республіки [79, с.104-105]. Процес входження Криму до складу України завершився прийняттям 26 квітня 1954 р. Верховною Радою СРСР Закону "Про передачу Кримської області із складу РРФСР в склад Української РСР". Він мав усього два пункти:

"1. Затвердити Указ Президії Верховної Ради СРСР від 19 лютого 1954 р. про передачу Кримської області зі складу РРФСР до складу УРСР;

2. Внести відповідні зміни до статей 22 і 23 Конституції СРСР" [93].

Попри існування різних точок зору з приводу мотивів (причин) передачі Криму до складу України, очевидним - про це свідчать фактичні дані [58, с.89-95] - залишається те, що, по-перше, основними причинами передачі були економічні, і, по-друге, питання про таку зміну статусу області було порушено на місцевому рівні.

Таким чином, з входженням Криму в 1954 р. до складу УРСР завершився тривалий і суперечливий процес формування сучасної території України. Вперше з кня-

жих часів в єдиних кордонах об'єдналась переважна більшість історичних (в т. ч. і етнічних) українських земель.

Прийняття 16 липня 1990 року Декларації про державний суверенітет України розпочало, а ухвалення Акту проголошення незалежності України 24 серпня 1991 р. і підтвердження його згодом на всеукраїнському референдумі 1 грудня 1991 р. завершили процес виникнення (відновлення) на політичній карті світу нової держави - України. Це зумовило необхідність якнайшвидшого вирішення питань, пов'язаних з державотворенням. Одним з найважливіших серед них було питання кордонів, що зводилося до їх правонаступництва.

Проблема правонаступництва України розглядається в двох аспектах:

сучасна українська держава як правонаступниця СРСР;

сучасна українська держава як правонаступниця Української Народної Республіки (УНР) [94, с.406-408].

Перше положення не викликає жодних заперечень і закріплено в законодавстві. Так, відповідно до ст.7 Закону "Про правонаступництво України" від 12 вересня 1991 року [95], Україна є правонаступником прав і обов'язків за міжнародними договорами Союзу РСР, які не суперечать Конституції України та інтересам республіки.

Що стосується другого аспекту згаданої проблеми (правонаступництва щодо УНР), то характерною є двоякість її вирішення. З одного боку, законодавство не містить жодних положень з цього приводу, не зроблено також відповідних офіційних заяв. З іншого, очевидним є фактичне правонаступництво, правонаступництво в політичному сенсі. Про це свідчить практика державного будівництва в Україні 1991-1998 років: державна незалежність України відновлена в територіальних межах Української Народної Республіки (територія після Акту Злуки УНР і ЗУНР в 1919 р.); в Україні відновлено інститути, характерні для суверенної, демократичної держави, якою була і УНР; державними символами стали Тризуб, синьо-жовте національне полотнище і мелодія національного гімну "Ще не вмерла Україна", а національною грошовою одиницею - гривня, які мали місце, як відомо, і в УНР, тощо.

"Продовжувачем державно-національних традицій і правонаступницею Української Народної Республіки" визнано Українську державу, проголошену 24 серп-

ня 1991 р. у заяві Державного Центру УНР в екзилі (вигнанні) з приводу передачі 22 серпня 1992 року своїх повноважень Президентів і Уряду України [96, с.197-227]. Правонаступницею УНР сьогоднішня незалежна Україна була визнана і в заяві провідних діячів культури і науки, зробленій з цієї ж нагоди [97, с.52].

Відсутність єдиної загальноновизнаної позиції з даного питання породжує невизначеність в офіційній політичній доктрині щодо положень:

- а) сучасна незалежна Українська держава утворена в 1991 році;
- б) сучасна Українська держава відновлена як суверенна в 1991 році [80, с.408].

Проблема правонаступництва державних кордонів України вирішувалась на двох рівнях:

- 1) у національному законодавстві;
- 2) у міжнародно-правових документах.

На першому рівні вирішення проблеми правонаступництва України щодо її кордонів позначилося прийняттям 12 вересня 1991 р. Закону "Про правонаступництво України" [95]. Згідно зі ст. 5 цього Закону, державним кордоном України є державний кордон Союзу РСР, що відмежовує територію України від інших держав та кордон між Українською РСР і Білоруською РСР, РРФСР, Республікою Молдова станом на 16 липня 1990 року. Таким чином, державним кордоном України з Польщею, Угорщиною, Румунією і Чехословаччиною (з 1 січня 1993 року Словаччиною) було визнано західний кордон колишнього Союзу РСР з цими державами на тих ділянках, де Україна з ними межувала, а з Білоруссю, Росією і Молдовою - кордон, що існував між Україною і цими державами станом на 16 липня 1990 року - момент прийняття Декларації про державний суверенітет України.

Стосовно попередніх міжнародних договорів щодо державних кордонів України Закон встановив наступне:

1) Україна підтверджує свої зобов'язання за міжнародними договорами, укладеними Українською РСР до проголошення незалежності України (ст.6). Тобто Україна взяла на себе зобов'язання визнавати кордони, встановлені за участю Української РСР. Такими є державні кордони України з Румунією і Угорщиною, які встановленні Мирним договором, укладеним 10 лютого 1947 року між ними і держа-

вами, що перебували в стані війни з гітлерівською коаліцією, серед яких поряд з СРСР була і Українська РСР [88, с.117,135]. Даними Договорами встановлювався радянсько-румунський і радянсько-угорський кордони, які, одночасно були і українсько-румунським та українсько-угорським кордонами;

2) Україна є правонаступником прав і обов'язків за міжнародними договорами Союзу РСР. Тобто, Україна визнає українсько-польський та українсько-чехословацький кордон, який співпадав з радянсько-польським та радянсько-чехословацьким державним кордоном і був встановлений в післявоєних договорах СРСР з Польщею і Чехословаччиною.

Щодо другого рівня вирішення питання правонаступництва державних кордонів України - міжнародно-правового, то воно знайшло своє відображення, поперше, в документах, якими супроводжувався розпад СРСР і створення Співдружності Незалежних Держав (Угоді про створення СНД від 8 грудня 1991 року і Алма-Атинській Декларації від 21 грудня 1991 року), а, по-друге, в двосторонніх договорах України з сусідніми державами. В обох випадках вирішення питань, пов'язаних з правонаступництвом державних кордонів, відбувалося згідно з відповідними нормами міжнародного права, головню Віденською Конвенцією про правонаступництво держав щодо міжнародних договорів 1978 року (як незалежна держава Україна приєдналася до даної Конвенції 17 вересня 1992 року [98]) та міжнародною практикою з цього приводу. Визнання Україною кордонів, встановлених в договорах Союзу РСР з суміжними державами, знайшло своє відображення в Угоді про створення Співдружності Незалежних Держав від 8 грудня 1991 року, в ст.12 якої підкреслювалось, що держави-учасниці гарантують виконання міжнародних зобов'язань, що випливають для них з договорів та угод колишнього СРСР. До них відносились і ті, котрі регулювали територіальні відносини колишнього СРСР з суміжними державами. А оскільки західний кордон України був на значному проміжку одночасно і західним кордоном СРСР (Україна у складі СРСР мала спільний кордон з Польщею, Чехословаччиною (з 1 січня 1993 р. Словаччиною), Угорщиною і Румунією), то це свідчило про визнання Україною цього кордону і гарантування виконання

міжнародних зобов'язань, що впливали для неї з договорів і угод колишнього СРСР щодо свого західного кордону.

Окремо слід сказати про встановлення державного кордону України з колишніми радянськими республіками, а тепер незалежними державами. Серед тих, з якими Україна мала спільний кордон, були Республіка Беларусь, Російська Федерація і Республіка Молдова. Питання територіальних відносин з цими державами знайшли своє вирішення в документах про розпад СРСР та створення СНД - Угоді про створення СНД від 8 грудня 1991 року (між Республікою Беларусь, Російською Федерацією і Україною) і Алма-Атинській Декларації від 21 грудня 1991 року, якою закріплено приєднання до СНД ще дев'яти держав - колишніх радянських республік. Відповідно до ст.5 Угоди, республіки визнають і поважають територіальну цілісність одна одної, недоторканність існуючих кордонів у рамках Співдружності.

При ратифікації Угоди від 8 грудня 1991 року Україна зробила ряд зауважень, за якими, зокрема, формулювання "у рамках Співдружності" було вилучене. При ратифікації парламентами держав-членів СНД проти цих зауважень не було висловлено заперечень, а тому для України ст.5 Угоди проголошує, що Високі Договірні Сторони визнають і поважають територіальну цілісність і недоторканність існуючих між ними кордонів. Таким чином, кордони України з Республікою Білорусь, Російською Федерацією і Республікою Молдова визнані даними державами як непорушні і недоторканні без будь-яких обмежень. Серед двосторонніх міжнародно-правових договорів, якими встановлювались державні кордони України, можна назвати Договір про основи добросусідства та співробітництва між Україною і Угорською Республікою від 6 грудня 1991 року [99], Договори про добросусідство, дружні відносини і співробітництво між Україною і Республікою Польща від 18 травня 1992 року [100], між Україною і Словацькою Республікою від 29 червня 1993 року [101], Договір про добросусідство, дружбу і співробітництво між Україною і Республікою Молдова від 23 жовтня 1992 року [102], Договір про дружбу і братерство між Україною і Туреччиною від 2 січня 1992 року. Спільними для всіх договорів є положення про керування у своїх діях цілями і принципами Статуту ООН, принципами Хельсинського Заключного акту, іншими міжнародно-правовими документами;

визнання непорушності існуючих державних кордонів; підтвердження відсутності територіальних претензій і невисунення їх у майбутньому та ін.

Висновки

Державний кордон - це встановлена юридично чи фактично штучна лінія (на суші і воді) і вертикальна поверхня, що проходить по цій лінії (в надрах, водах і повітряному просторі), які визначають просторові межі території держави і сфери здійснення нею свого суверенітету (територіального верховенства).

Кордони держав - не просто межі її території. Вони характеризуються специфічними критеріями, які поділяються на: юридичні (спосіб встановлення, етап встановлення, порядок перетинання), географічні (загальна протяжність, географічне положення на карті світу, цілісність (замкнутість) лінії кордону, місце проходження, особливості ландшафту, кліматичні умови, характер проходження, характер кордону) та інші (ступінь захищеності, час існування).

Правовий статус державного кордону - це комплексний правовий інститут, норми якого регламентують питання встановлення, функціонування та охорони державного кордону. Комплексність цього інституту полягає в тому, що він включає норми права як внутрішнього, так і міжнародного. Виходячи з цього статус державного кордону поділяється на конституційно-правовий (державно-правовий) і міжнародно-правовий.

У внутрішньому праві України правовий статус державного кордону визначається нормами таких галузей права (законодавства) як: конституційне, адміністративне, кримінальне, цивільне, трудове, право соціального забезпечення, екологічне, фінансове, військове.

Норми міжнародного права регулюють порядок визначення і встановлення державних кордонів, визначають юридичний зміст принципів територіальної цілісності і недоторканності держав, недоторканності і непорушності державних кордонів, підстави і порядок зміни державної приналежності окремих територій і зміни проходження державних кордонів, правонаступництва державних кордонів,

встановлюють правовий режим державного кордону, порядок мирного вирішення прикордонних інцидентів і територіальних розбіжностей (спорів).

Складовими частинами конституційно-правового інституту державного кордону України є групи норм, що регулюють:

- 1) визначення і встановлення державного кордону;
- 2) режим державного кордону;
- 3) прикордонний режим;
- 4) режим в пунктах пропуску через державний кордон;
- 5) повноваження органів державної влади в сфері охорони державного кордону;
- 6) повноваження Прикордонних військ та інших військових формувань в цій сфері;
- 7) участь органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян і громадян в охороні державного кордону;
- 8) відповідальність за порушення законодавства про державний кордон;
- 9) порядок вирішення територіальних розбіжностей (спорів);
- 10) порядок вирішення прикордонних інцидентів;
- 11) правовий і соціальний захист військовослужбовців та інших осіб, які беруть участь в охороні державного кордону;
- 12) порядок ресурсного забезпечення охорони державного кордону.

Територіальне розмежування, а отже і встановлення міждержавних кордонів, здійснюється на основі цілого комплексу принципів (критеріїв): самовизначення, етнографічного (національного), історичного, географічного, економічної доцільності, адміністративного (можливості управління), соціально-культурного. При цьому вони не носять абсолютний характер і не можуть (за винятком принципу самовизначення) служити достатньою підставою територіальних змін.

Важливою проблемою, від успішного вирішення якої залежить збереження миру і нормальне функціонування держав, є проблема стабільності державних кордонів, для забезпечення якої існують правові гарантії (міжнародні та національні) та механізми (структурні та матеріально-правові).

Історія формування державних кордонів України тісно пов'язана, з одного боку, з етнічним розселенням українців, а з іншого, - із зародженням і становленням ук-

раїнської державності. У жодній мірі не применшуючи значення першого фактору, в роботі проведено аналіз лише другого - формування кордонів держав, які були історично українськими: Київської Русі, Галицько-Волинської держави, Запорізької Січі, Гетьманщини, УНР, Української Держави, ЗУНР. Важливою складовою процесу формування сучасних кордонів України став період існування Української РСР в складі СРСР, оскільки саме тоді в її територіальних межах було об'єднано майже всі етнічні українські землі. У 1991 році «адміністративні межі» колишньої Української РСР відповідно до принципу правонаступництва стали державним кордоном України.

РОЗДІЛ 2

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ В УКРАЇНІ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ

2.1. Режими в прикордонному просторі України

Поняття прикордонного простору досі не вживалося в законодавстві України, проте саме воно дозволяє охопити собою всі ті території, відносини (діяльність) в межах яких є об'єктом правового регулювання, що здійснюється законодавством з прикордонних питань.

Втім, останнім часом окреслилася тенденція щодо поступового входження цього поняття як в науковий обіг [103, с. 67; 104, с.77], такі у відповідні законопроекти (Концепцію державної прикордонної політики України [105]).

З врахуванням вже висловлених думок (положень), прикордонний простір України можна визначити як виділений з території держави географічний і соціальний простір, який охоплює собою державний кордон, прикордонну смугу, контрольовані прикордонні райони, пункти пропуску через державний кордон, територіальне море, внутрішні води і їх підводне середовище, континентальний шельф і виключну (морську) економічну зону, а також повітряний простір над цими територіями, і в якому встановлюються відповідні режими, а саме:

- режим державного кордону України;
- прикордонний режим;
- режим у пунктах пропуску через державний кордон України.

2.1.1. Режим державного кордону України

Важливою складовою частиною конституційно-правового інституту державного кордону України є система норм про режим цього кордону. Велика радянська енциклопедія дає таке розуміння режиму (франц. *regime*, від лат. *regimen* - управління)

- 1) встановлений розпорядок життя і діяльності; 2) сукупність правил, заходів, норм для досягнення певної мети [106, с.1719].

Режим державного кордону України - це система правил, що встановлюються внутрішнім законодавством і міжнародними договорами України з метою забезпечення порядку на державному кордоні та підтримання добросусідських відносин з суміжними державами і регламентують порядок перетинання і утримання державного кордону, провадження на ньому різних робіт (діяльності), вирішення питань, пов'язаних з порушенням цих правил.

Внутрішнє законодавство України регламентує митний, санітарний та інший режим державного кордону, порядок його перетинання, а також порядок провадження на державному кордоні господарської та іншої діяльності (робіт).

Найважливішими актами внутрішнього законодавства України, які визначають режим державного кордону, є Закон "Про державний кордон України"[10], Митний [107], Повітряний [108], Водний [109] кодекси, Кодекс про надра [110], закони "Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України" [111], "Про Прикордонні війська України" [24] і інші. Режимні правила встановлюються також нормативно-правовими актами:

а) Президента України (Розпорядження "Про прикордонно-митний контроль на державному кордоні України з Республікою Білорусь і Російською Федерацією" від 12 жовтня 1992 року [112]);

б) Кабінету Міністрів України (Постанови "Про здійснення екологічного контролю в пунктах пропуску через державний кордон" від 20 березня 1995 року [113], "Про затвердження Правил перетинання державного кордону громадянами України" від 27 січня 1995 року [114]);

в) центральних органів виконавчої влади (Наказ Укрголовдержкартину "Про затвердження Правил фітосанітарного контролю на державному кордоні України" від 25 вересня 1996 року [115], Наказ Держмиткому "Про митний контроль на державному кордоні України" від 29 березня 1993 року [116]);

г) міжвідомчими актами (Інструкція "Про взаємодію та розмежування функцій щодо здійснення контролю на державному кордоні" від 29 березня 1994 року - Держ-

комкордон, Держмитком, МВС, МЗС, СБУ, Національна гвардія, Мінсільгосппрод, Мінприроди, Мінтранс, МОЗ [117]).

Міжнародні угоди регламентують питання що зачіпають інтереси сусідніх держав: проходження, позначення і утримання державного кордону, порядок його перетинання, користування прикордонними водами, залізницями, шосейними дорогами, а також іншими спорудами, що перетинають державний кордон, провадження різних робіт і господарської діяльності на кордоні, охорони навколишнього природного середовища, прикордонного співробітництва і ін.

Серед міжнародних договорів, якими регулюється такий елемент режиму державного кордону України як порядок його перетинання можна виділити:

а) двосторонні: договори про режим спільного кордону [118; 119; 120], про пункти пропуску через державний кордон [121; 122], угоди про спрощений порядок перетинання державного кордону громадянами, які проживають у прикордонних районах (областях, повітах) [123; 124; 125], про передавання і приймання осіб через спільний державний кордон і протоколи про їх виконання [126; 127], про залізничне, автомобільне, повітряне, річкове, морське сполучення, про взаємні поїздки громадян у службових справах [128; 129] і ін.;

б) багатосторонні: Угода про безвізове пересування громадян держав СНД по території її учасників від 9 грудня 1992 року [130], Угода про співробітництво держав-учасниць СНД по забезпеченню стабільного становища на їх зовнішніх кордонах від 9 жовтня 1992 року [131].

Режим державного кордону розглядається не лише як система відповідних правових норм (як міжнародно-правових, так і внутрідержавних), але і як правовідносини і акти застосування норм права компетентними органами, а також як можлива відповідальність за порушення прийнятих норм [18, с.112].

Відповідно до Закону "Про державний кордон України" (ст.8), режим державного кордону України включає в себе наступні п'ять елементів:

- 1) порядок перетинання державного кордону України;
- 2) порядок плавання і перебування українських та іноземних невійськових суден і військових кораблів у територіальному морі та внутрішніх водах України;

- 3) порядок заходження іноземних невійськових суден і військових кораблів у внутрішні води і порти України і перебування в них;
- 4) порядок утримання державного кордону України;
- 5) порядок провадження різних робіт, промислової та іншої діяльності на державному кордоні України [10].

Доцільним буде дати їх коротку характеристику.

1. Порядок перетинання державного кордону України.

Залізничне, автомобільне, морське, річкове, поромне, повітряне та інше сполучення через державний кордон України здійснюється в пунктах пропуску, що встановлюються Кабінетом Міністрів України відповідно до законодавства України і її міжнародних договорів. Пунктом пропуску через державний кордон України, відповідно до ст. 9 ч.2 Закону, є спеціально виділена територія на залізничних і автомобільних станціях, у морських і річкових портах, аеропортах (аеродромах) з комплексом будівель, споруд і інших технічних засобів, де здійснюється прикордонний, митний та інші види контролю і пропуск через державний кордон осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна [10].

Особи, транспортні засоби, вантажі та інше майно, що перетинають державний кордон України, підлягають прикордонному і митному контролю, які є основними і обов'язковими видами контролю. Інші види контролю (санітарно-карантинний, ветеринарний, фітосанітарний, контроль за вивезенням з території України культурних цінностей та інший контроль) здійснюються по мірі необхідності залежно від особливостей слідуючого через кордон потоку пасажирів, а також характеру переміщуваних вантажів та іншого майна.

Для здійснення контролю в пунктах пропуску через державний кордон України створюються контрольно-пропускні пункти Прикордонних військ, митні, санітарно-карантинні, ветеринарні, фітосанітарні, мистецтвознавчі та інші установи.

Прикордонний контроль здійснюється Прикордонними військами в пунктах пропуску через державний кордон України або в пунктах місцевого (спрощеного) пропуску відносно осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна і включає в себе:

перевірку документів на право в'їзду в Україну чи виїзду з України;
догляд транспортних засобів, вантажів та іншого майна;
спостереження за транспортними засобами і в необхідних випадках їх супроводження з метою недопущення проникнення в них осіб, завантаження (розвантаження) товарів та іншого майна під час огляду або після його завершення;
контроль за особами, яким закритий в'їзд в Україну;
контроль за матеріалами і предметами, що перевозяться через державний кордон.

Прикордонний контроль здійснюється в морських (річкових) портах, відкритих для заходження суден закордонного слідування, на прикордонних залізничних станціях, контрольних постах, прикордонних автомобільних станціях, в аеропортах, відкритих для міжнародного сполучення.

Митний контроль - це контроль, що здійснюється митними органами України відносно слідуючих через кордон осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна з метою захисту економічних інтересів України. Порядок здійснення митного контролю регулюється Митним кодексом України, законодавством про зовнішньоекономічну діяльність, нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів, Державного митного комітету, Національного банку, інших органів державної влади.

Санітарно-карантинний контроль здійснюється з метою запобігання занесенню на територію України різного роду інфекційних і заразних захворювань людей. Він проводиться спеціальними санітарно-карантинними підрозділами Міністерства охорони здоров'я України відповідно до Закону "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення" від 24 лютого 1994 р. [132], Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні [133], Правил санітарної охорони території України від занесення і поширення карантинних та інших інфекційних хвороб [134], інших актів.

Завданням ветеринарного контролю є охорона території України від занесення з інших держав заразних хвороб тварин. З цією метою на державному кордоні (в місцях ввезення і вивезення тварин, продуктів і сировини тваринного походження і фуражу) Міністерством сільського господарства і продовольства України за погод-

женням з зацікавленими міністерствами і відомствами організуються прикордонні ветеринарні пункти. Порядок проведення ветеринарного контролю регламентований Законом "Про ветеринарну медицину України" [135], іншими нормативно-правовими актами.

Фітосанітарний контроль на державному кордоні України організовується з метою охорони території України від проникнення з територій інших держав карантинних шкідників, хвороб рослин і насіння бур'янів, а також для здійснення карантинних заходів на території країни. Функції по здійсненню даного контролю покладені на органи Міністерство сільського господарства і продовольства України. Порядок проведення даного контролю регулюється Законом "Про карантин рослин" від 30 червня 1993 р. [136], Правилами фітосанітарного контролю на державному кордоні України" від 25 вересня 1996 року [115].

З метою недопущення незаконного вивезення культурних цінностей за кордон встановлюється контроль за вивезенням культурних цінностей. Для його проведення в складі Міністерства культури України створено відділ художньої експертизи і контролю за вивозом культурних цінностей за кордон. Порядок проведення даного контролю регламентується відповідною Інструкцією Міністерства культури України [137].

Екологічний контроль в пунктах пропуску через державний кордон України організовується з метою здійснення перевірок транспортних засобів і вантажів, що перетинають державний кордон, на предмет дотримання природоохоронного законодавства. Здійснення функцій екологічного контролю покладено на Державну екологічну інспекцію Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України. Правовою основою його проведення є Закон "Про охорону навколишнього природного середовища" [138], Постанова Кабінету Міністрів України "Про здійснення екологічного контролю у пунктах пропуску через державний кордон України", № 196 від 20 березня 1995 р. [113], Положення про екологічний контроль у пунктах пропуску через державний кордон України, № 57 від 6 червня 1995 р, затверджене Міністерством охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України [139], інші акти.

Порядок взаємодії, координації зусиль та розмежування функцій між органами, що здійснюють контроль на державному кордоні, а також іншими органами, регулюється Інструкцією Держкомкордону "Про взаємодію та розмежування функцій щодо контролю на державному кордоні України від 28 березня 1994 р. [117]. Дана Інструкція видана відповідно до Положення про Державний комітет в справах охорони державного кордону України [140], згідно з яким рішення Комітету з питань режиму державного кордону України, прикордонного режиму, охорони державного кордону України та її виключної (морської) економічної зони є обов'язковими для центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, органів місцевого та регіонального самоврядування, підприємств, установ, організацій та громадян (ч.3 п.7).

Пропуск осіб, які перетинають державний кордон України, здійснюється Прикордонними військами за дійсними документами на право в'їзду на територію України або виїзду з України. Документи для перетинання державного кордону України вважаються дійсними, якщо вони оформлені у встановленому порядку і не викликають сумніву в їх справжності і належності володільцям. Перелік документів, необхідних для перетинання державного кордону України закріплений в законодавстві і міжнародних договорах України.

Згідно з міжнародними договорами України Кабінетом Міністрів може бути встановлений спрощений порядок пропуску осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна через державний кордон України. Зокрема, спрощений порядок пропуску осіб, транспортних засобів встановлений на кордонах з Польщею, Словачиною, Угорщиною, Румунією. Особливий порядок пропуску встановлений на кордонах з Росією, Білоруссю, Молдовою.

Спрощений порядок пропуску через державний кордон України відрізняється від традиційного низкою особливостей :

- 1) територіально він допускає взаємне відвідування чітко визначених пунктів, розміщених в глибину, як правило, адміністративного району;
- 2) строк перебування громадян на суміжній території обумовлюється (нетривалий, в основному до 7 діб, - в родинних та інших справах, щоденний - на

період виробничого циклу на різних роботах). Через пункти спрощеного пропуску можуть слідувати лише жителі найближчих населених пунктів;

3) документами для переходу в спрощеному порядку є національні паспорти чи інші документи, що засвідчують особу, перепустки на разовий (багаторазовий) перехід державного кордону;

4) режим роботи в пунктах спрощеного пропуску, як правило, денний.

Морські та річкові навійські судна та військові кораблі перетинають державний кордон України відповідно до законодавства України, а також правил, що видаються уповноваженими на це державними органами України і публікуються у встановленому порядку.

Дані нормативні документи розробляються на основі таких міжнародно-правових актів як Конвенція ООН з морського права 1982 р., Конвенція по забезпеченню міжнародного морського судноплавства 1965 р ; Конвенція про режим судноплавства на Дунаї 1948 р., Конвенція про національну приналежність моряка 1958 р.

Перетинання державного кордону України морськими і річковими навійськовими суднами і військовими кораблями може відбуватися у двох випадках:

1) з метою перетинання територіального моря без заходження у внутрішні води і порти України або перетинання державного кордону України на судноплавних річках без заходження в порти України;

2) для проходу у внутрішні води і порти України і виходу з них або на судноплавних річках для проходу в порти України і виходу з них.

Повітряне сполучення через державний кордон України здійснюється відповідно до Закону "Про державний кордон України [10], Повітряного кодексу [108], Постанови КМУ "Про порядок повітряного сполучення через державний кордон України" [141], а також інших актів компетентних органів, в тому числі правил, що видаються Державним комітетом по використанню повітряного простору, Міністерством транспорту і публікуються у встановленому порядку. Основним міжнародним документом, що регулює міжнародні польоти цивільних повітряних суден, є Чикагська конвенція "Про міжнародну цивільну авіацію" 1944 р.

Повітряні судна перетинають державний кордон України в спеціально визначених коридорах перельоту. Українські цивільні повітряні судна перетинають державний кордон України за дозволом Міністерства транспорту України, а іноземні повітряні судна відповідно до умов міжнародних договорів, на підставі спеціальних дозволів на здійснення разових польотів, що видаються у встановленому порядку. Інший порядок перетинання державного кордону України допускається лише за рішенням компетентних органів.

Виліт українських та іноземних повітряних суден з території України, а також їх посадка після вильоту на територію України проводяться в аеропортах (на аеродромах), відкритих для міжнародних польотів, де є контрольно-пропускні пункти Прикордонних військ України і митні установи. Інший порядок вильоту і посадки допускається лише за дозволом відповідних органів України. Під іншим порядком вильоту і посадки повітряних суден розуміють випадки, коли виникає конечна необхідність виконання спеціальних міжнародних рейсів з аеропортів (аеродромів), де нема контрольно-пропускних пунктів Прикордонних військ, а також вимушених посадок у невстановлених місцях іноземних та українських повітряних суден, що здійснюють міжнародні польоти. Останні можуть проводитися в аеропортах (на аеродромах), які є запасними для суден, що здійснюють міжнародні польоти. Їх перелік публікується в "Збірнику аеронавігаційної інформації", що видається Службою аеронавігаційної інформації Міністерства транспорту України.

У виняткових виліт і посадка літаків військово-транспортної авіації, а також бойових літаків Військ повітряної оборони України, що здійснюють польоти за кордон, регламентується спеціальними правилами, встановлюваними компетентними органами України.

Під час надзвичайних ситуацій, зумовлених великими аваріями, катастрофами і стихійними лихами, аварійно-ретувальні та аварійно-відновлювальні формування перетинають державний кордон України за правилами, передбаченими "Порядком перетинання державного кордону України аварійно-ретувальними та аварійно-відновними формуваннями для локалізації та ліквідації надзвичайних ситуацій, зумовлених

стихійним лихом, аваріями і катастрофами", затвердженим Постановою КМУ № 912 від 21 серпня 1997 р. [142].

2. Плавання і перебування іноземних невійськових суден та військових кораблів у територіальному морі України можливе з метою його перетинання без заходження у внутрішні води України або з метою проходу у внутрішні води України чи виходу у відкрите море. Воно відбувається за правилами мирного проходу. Право мирного проходу є міжнародним звичаєм, який отримав своє договірно-правове оформлення (закріплення) в прийнятій в 1958 р. Женевській конвенції про територіальне море і прилеглу зону, положення якої стали складовою частиною Конвенції ООН з морського права 1982 р.

Норми цих конвенцій знайшли своє відображення в національному законодавстві держав, в тому числі і України.

Відповідно до ст.13 ч.1 Закону "Про державний кордон України", яка відповідає положенням Конвенції ООН з морського права [143], прохід вважається мирним, якщо при цьому не порушується мир, а також правопорядок і безпека України. Такий прохід повинен бути безперервним і швидким. Він допускає зупинку і стоянку на якорі лише у виняткових випадках [10].

Іноземні невійськові судна, здійснюючи мирний прохід, повинні прямувати звичайним навігаційним курсом або курсом, рекомендованим компетентними органами України, а також морськими коридорами або відповідно до схем поділу руху, які вказуються на морських картах, що публікуються у встановленому порядку.

Іноземні військові кораблі, а також підводні транспортні засоби здійснюють мирний прохід через територіальне море України в порядку, визначеному Правилами плавання і перебування в територіальному морі, внутрішніх водах, на рейдах та в портах України іноземних військових кораблів від 16 травня 1996 р. [144]. Підводні човни, інші підводні транспортні засоби повинні йти на поверхні і під своїм прапором. У разі недодержання законодавства України, що стосується проходу іноземного невійськового судна або військового корабля (підводного човна, іншого підводного транспортного засобу) через територіальне море України, та нехтування звернутою до них вимогою про необхідність додержання законодавства, компетентні органи Ук-

раїни вправі зажадати від судна (корабля) негайно залишити територіальне море України.

3. Порядок заходження іноземних невійськових суден та військових кораблів у внутрішні води і порти України та перебування в них.

Іноземні невійськові судна можуть заходити на рейди і в порти України, відкриті для заходження таких суден. При цьому додаткового дозволу з української сторони не вимагається. Національним законодавством встановлюється перелік відкритих для заходження іноземних невійськових суден рейдів і портів, порядок заходження і перебування в них, провадження вантажних і пасажирських операцій, сполучення суден з берегом, сходу на берег членів екіпажу судна та інші правила, пов'язані з заходженням іноземних невійськових суден у внутрішні води і порти України, у частину вод прикордонних річок, озер та інших водойм, що належать Україні, і пересування в цих водах.

Іноземні військові кораблі, якщо не передбачено іншого порядку, заходять у внутрішні води і порти України, відповідно до Правил плавання і перебування в територіальному морі, внутрішніх водах, на рейдах та в портах України іноземних військових кораблів від 16 травня 1996 р. [144], з використанням морських коридорів і схем поділу руху або по наперед узгодженому морштуру, але в усіх випадках за дозволом Кабінету Міністрів України.

У водах і портах України іноземні військові кораблі звільняються від сплати портових, корабельних і інших зборів. Збори беруться лише за надані послуги (буксировка, лоцманське проведення і т. п. і матеріально-технічне постачання (паливо, вода і т. п.). Іноземні військові кораблі звільняються також від митного огляду і сплати мита. Митом обкладаються лише товари і вантажі, що відвантажуються з корабля на берег.

Іноземні невійськові судна і військові кораблі під час плавання і перебування в територіальному морі і внутрішніх водах України зобов'язані дотримувати правил радіозв'язку, навігаційних, портових, митних, санітарних та інших правил. У разі вимушеного заходження в територіальне море, внутрішні води України або у разі вимушеного недодержання правил плавання і перебування в цих водах такі судна і

кораблі зобов'язані негайно повідомити про це адміністрацію найближчого порту України.

В територіальному морі і внутрішніх водах України іноземним невійськовим суднам і військовим кораблям забороняється будь-яка промислова, дослідна і пошукова діяльність, за винятком випадків, коли така діяльність здійснюється з дозволу компетентних органів України або на підставі міжнародних договорів України.

За рішенням компетентних органів України у її територіальному морі і внутрішніх водах можуть бути встановлені райони, в яких плавання і перебування українських та іноземних кораблів тимчасово забороняється.

4. Порядок утримання державного кордону України регламентований в договорах України з суміжними державами. Договірні сторони зобов'язуються утримувати державний кордон в такому стані, щоб місцезнаходження, вигляд, форма, розміри і забарвлення прикордонних знаків, ширина і чистота просік відповідати всім вимогам, що випливають з документів демаркації кордону та інших документів, які визначають проходження лінії кордону на місцевості.

Встановлено наступний порядок догляду за прикордонними знаками: кожна сторона забезпечує догляд за прикордонними знаками і розміщеними на її території, і за прикордонними знаками, розміщеними на самому кордоні (залежно від нумерації знаків: за знаками з парною нумерацією - одна сторона, за знаками з непарною нумерацією - інша). Щоб кордон проглядався, прикордонні просіки (смуги очищення) повинні утримуватися в належному порядку і в міру необхідності очищуватися від чагарників та іншої рослинності. Очищення прикордонні просіки здійснюється кожною стороною на своїй території.

Кожна сторона самостійно правдить огляд стану і місцезнаходження прикордонних знаків і стану просік (смуг очищення). Крім цього, проводяться і спільні контрольні огляди прикордонних знаків: періодичні (як правило, раз на два роки) і додаткові (за ініціативою однієї з сторін). За результатами таких оглядів представниками Прикордонних комісій сторін складається протокол.

Від спільного контрольного огляду прикордонних знаків треба відрізнити спільний контроль (перевірку) проходження лінії державного кордону, який прово-

диться спільною прикордонною комісією, як правило, раз на десять років (якщо в цьому є необхідність).

Даний контроль являє собою повномасштабну перевірку відповідності існуючої лінії кордону діючим дермаркаційним документам. За його результатами складаються нові редемаркаційні документи або вносяться зміни і доповнення до чинних. Такі рішення спільної прикордонної комісії вимагають затвердження відповідно до законодавства кожної з сторін. В Україні рішення про такі зміни, виходячи з ст.2 Закону "Про державний кордон" [10], повинні бути ратифіковані Верховною Радою.

Деякі інші правила перевірки і уточнення лінії проходження державного кордону встановлені в українсько-угорському договорі.

5. Господарська діяльність на державному кордоні України (судноплавство, користування водними об'єктами для потреб лісосплаву та інші види водокористування, створення різних гідроспоруд, провадження інших робіт у внутрішніх водах України, користування землею і лісами, тваринним світом, ведення гірничої справи, геологічних розвідувань та інша діяльність) проводяться відповідно до законодавства України та її міжнародних договорів.

Серед національного законодавства України господарська діяльність на державному кордоні регулюється Водним [109], Повітряним [108], Земельним [145], Лісовим [146] кодексами, законами "Про тваринний світ" [147], "Про виключну (морську) економічну зону" [148] та іншими актами законодавства. Разом з вимогами економічного та екологічного характеру вони містять широке коло положень, дотримання яких має пряме відношення до питань забезпечення належного порядку на державному кордоні України.

Господарська діяльність на державному кордоні України регулюється також міжнародними договорами України (загальними - про режим спільного міждержавного кордону чи спеціальними - про конкретні види господарської діяльності на державному кордоні). При цьому, якщо міжнародним договорам встановлені інші правила, аніж ті, що містяться в українському законодавстві, то застосовуються правила міжнародного договору.

З урахуванням місцевих умов порядок здійснення всіх видів господарської діяльності на державному кордоні України встановлюється за погодженням з Прикордонними військами органами місцевого самоврядування.

Господарська діяльність на державному кордоні України здійснюється таким чином, щоб, по-перше, на ньому забезпечувався належний порядок, і, по-друге, щоб не заподіювалась шкода господарству суміжних держав.

Для вирішення питань, пов'язаних з підтриманням режиму державного кордону України, а також врегулювання прикордонних інцидентів призначаються прикордонні представники України. Їх правовий статус регулюється в основному міжнародними договорами про режим міждержавних кордонів, а також Законом "Про державний кордон України" (ст. 21).

Режим державного кордону України диференційований на різних його ділянках залежить від обстановки та взаємовідносин України з суміжними державами.

2.1.2. Прикордонний режим

Одним з найважливіших заходів в системі забезпечення охорони державного кордону України є встановлення і підтримання прикордонного режиму в прикордонній смузі і контрольованому прикордонному районі. Дані питання, крім відповідних положень Закону "Про державний кордон України" (ст.ст. 22-26), врегульовані Постановами Кабінету Міністрів "Про прикордонний режим" від 27 липня 1998 року [149] і "Про контрольовані прикордонні райони" від 3 серпня 1998 року [150], а також відповідними актами місцевих державних адміністрацій.

Прикордонний режим - це система віднесених до внутрішньої компетенції України режимних заходів, які встановлюються у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі і регламентують відповідно до законодавства правила:

- в'їзду, тимчасового перебування і проживання громадян України та інших осіб в них;

- провадження робіт на цих територіях;

- обліку та тримання на пристанях, причалах і в пунктах базування самохідних та несамохідних суден, плавзасобів і засобів пересування по льоду, їх плавання та перебування у внутрішніх водах України.

Проте прикордонний режим розглядається не лише як система нормативних приписів, але й як правовідносини і акти застосування норм права [18, с.170].

Основне призначення прикордонного режиму полягає у створенні умов для забезпечення надійної охорони державного кордону, підвищенні можливості виявлення і припинення випадків незаконного перетинання державного кордону особами і транспортними засобами, незаконного переміщення через кордон товарів (вантажів) та іншого майна. У своїй сукупності режимні правила повинні гарантувати дотримання законності і правопорядку на державному кордоні.

На відміну від режиму державного кордону, який встановлюється як національним законодавством, так і міждержавними договорами, прикордонний режим відноситься, як правило, до внутрішньої компетенції України і встановлюється в односторонньому порядку Кабінетом Міністрів України (вищевказаними постановами), за поданням Держкомкордону, узгодженим з Міністерством внутрішніх справ, Міністерством юстиції, Службою безпеки та Державною митною службою України.

Прикордонна смуга - це ділянка місцевості, яка встановлюється безпосередньо вздовж державного кордону на його сухопутних ділянках або вздовж берегів прикордонних річок, озер та інших водойм у межах територій селищних і сільських рад, прилеглих до державного кордону. З урахуванням особливостей місцевості та інших умов ширина прикордонної смуги може бути змінена обласними державними адміністраціями за поданням Державного комітету у справах охорони державного кордону, але вона не може бути меншою від ширини смуги місцевості, що знаходиться в межах від лінії державного кордону до лінії прикордонних інженерних споруджень. До прикордонної смуги не включаються населені пункти і місця масового відпочинку населення.

Контрольований прикордонний район - це ділянка місцевості, яка визначена в межах території району, міста, прилеглої до державного кордону або до узбережжя моря, що охороняється Прикордонними військами, а також у межах територіального

моря, внутрішніх вод України, української частини вод прикордонних річок, озер та інших водойм і розташованих у цих водах островів. Перелік адміністративних районів і міст, в межах території яких встановлено контрольовані прикордонні райони, визначений Постановою Кабінету Міністрів України "Про контрольовані прикордонні райони" від 3 серпня 1998 року [150]. Цією ж Постановою прикордонний режим у контрольованих прикордонних районах запроваджено з 1 вересня 1998 року.

М.Ф. Орзіх контрольований прикордонний район (якщо бути точним, то він писав про прикордонну зону, але остання на сьогодні за чинним законодавством іменується контрольованим прикордонним районом), а також зону територіальної оборони розглядає як складові конституційної моделі державного устрою України [151, с.57]. Що стосується зони територіальної оборони, то під нею він розуміє територію, яка встановлюється з метою прикриття, оборони та захисту державного кордону, морського узбережжя острівних зон, важливих об'єктів і комунікацій від нападу агресора [151, с.57].

Правила прикордонного режиму, що встановлюється в прикордонній смузі і контрольованому прикордонному районі, включають:

1. Порядок в'їзду, тимчасового перебування, проживання, пересування громадян України та інших осіб у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі.

Наперед звернемо увагу на колізію між нормою ст. 24 Закону "Про державний кордон України" і нормами п.п. 7 і 8 Положення про прикордонний режим, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 року. Відповідно до Закону, дозвіл на в'їзд, тимчасове перебування, проживання і пропуск у прикордонну смугу дають і здійснюють Прикордонні війська України разом з органами внутрішніх справ. Згідно ж з Положенням, останнім громадяни України в'їжджають у прикордонну смугу та контрольований прикордонний район, перебувають, проживають або пересуваються в їх межах на підставі документів, що посвідчують їх особу, а тимчасове перебування іноземних громадян та осіб без громадянства у межах прикордонної смуги і контрольованого прикордонного району допускається за наявності документів, що посвідчують їх особу і підтверджують необхідність їх

перебування на цих територіях. Але оскільки, за загальним принципом, норми підзаконних правових актів (якою є Постанова Кабінету Міністрів) діють лише в тій частині, в якій вони не суперечать закону, то положення прикордонного режиму повинні діяти в такому вигляді, як це подано нижче:

1) дозвіл на в'їзд, тимчасове перебування, проживання і пропуск у прикордонну смугу дають і здійснюють Прикордонні війська разом з органами внутрішніх справ. Цей порядок не поширюється на випадки транзитного проїзду через прикордонну смугу, в тому числі з перетинанням державного кордону України.

2) в'їзд у контрольований прикордонний район, перебування, проживання або пересування в його межах здійснюється громадянами України за наявності документів, що підтверджують їх особу, а іноземцями і особами без громадянства, крім цього, - документів, що підтверджують необхідність їх перебування у контрольованому прикордонному районі;

3) в'їзд і перебування у місцевості, яка знаходиться між державним кордоном і лінією прикордонних інженерних споруджень, громадян України та інших осіб допускається як виняток лише за спеціальним дозволом відповідного підрозділу Прикордонних військ;

4) громадяни України та інші особи, які перебувають у межах прикордонної смуги та контрольованого прикордонного району, на вимогу уповноважених осіб Прикордонних військ та органів внутрішніх справ, а також членів добровільних формувань зобов'язані пред'являти документи, що посвідчують особу і підтверджують необхідність їх в'їзду або перебування на цій території;

5) з метою виявлення порушень законодавства з прикордонних питань у межах прикордонної смуги та контрольованого прикордонного району уповноваженим особам Прикордонних військ та органів внутрішніх справ, а також членам добровільних формувань надається право в установленому законодавством порядку у разі потреби зупиняти та оглядати транспортні засоби будь-якої форми власності;

6) у межах прикордонної смуги обмежується дорожній рух;

7) масовий відпочинок населення і купання у межах прикордонної смуги та контрольованого прикордонного району здійснюється в місцях і порядку, визначених

місцевими державними адміністраціями разом з відповідними підрозділами Прикордонних військ.

2. Порядок провадження робіт у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі:

1) рибальство, утримання і випасання худоби в межах прикордонної смуги здійснюється в місцях і порядку, визначеному місцевими державними адміністраціями разом з відповідними підрозділами Прикордонних військ;

2) з метою охорони території України від занесення з території інших держав збудників карантинних хвороб тварин, занесення або самостійного розповсюдження з-за кордону карантинних об'єктів рослин уздовж державного кордону встановлюється профілактична смуга, в якій забороняється утримання і випасання худоби. Ширина цієї смуги, а також конкретні заходи щодо здійснення на її території контролю за санітарно-карантинним, ветеринарним, фітосанітарним та екологічним станом визначаються обласними державними адміністраціями разом з відповідними підрозділами Прикордонних військ;

3) дозвіл на провадження робіт у прикордонній смузі дають відповідні підрозділи Прикордонних військ;

4) порядок проведення сільськогосподарських робіт, будь-якого будівництва, рубки лісу, а також водокористування у прикордонній смузі встановлюється обласними державними адміністраціями разом з відповідними підрозділами Прикордонних військ;

5) у межах прикордонної смуги, а також території відповідних населених пунктів, які межують з державним кордоном, польоти всіх типів повітряних суден, аерофотознімання, геодезичні та топографічні роботи можуть провадитися лише з дозволу Міноборони та Держкомкордону, геологічні, дорожні та інші дослідження, а також гідротехнічні, землевпорядні, меліоративні та інші роботи, пов'язані зі зміною водного режиму прикордонних річок, озер та інших водойм, відео- та кінофотознімання місцевості - з дозволу відповідного підрозділу Прикордонних військ;

6) у прикордонній смузі забороняється полювання.

3. Порядок обліку та тримання на пристанях, причалах і в пунктах базування самохідних і несамохідних суден, плавзасобів і засобів пересування по льоду, їх плавання і перебування у внутрішніх водах України:

1) вказані плавзасоби підлягають обов'язовій реєстрації в органах, які здійснюють нагляд за ними, а також у відповідних підрозділах Прикордонних військ, після чого вони приписуються до пристаней, причалів і пунктів базування;

2) самохідні та несамохідні судна, інші плавзасоби протягом 24 годин з часу прибуття у прикордонну смугу або контрольований прикордонний район повинні бути поставлені їх власниками на тимчасовий облік у найближчому підрозділі Прикордонних військ і утримуватися на визначених пристанях, причалах і в пунктах базування;

3) забороняється утримувати самохідні та несамохідні судна поза встановленими пристанями, причалами і пунктами базування або на них, але з порушенням правил утримання, а також відходити від берега або причалювати до берега поза пристанями, причалами і пунктами базування;

4) поза пристанями, причалами і пунктами базування забороняється посадка і висадка пасажирів, завантаження і розвантаження самохідних і несамохідних суден, інших плавзасобів;

5) під час плавання і перебування самохідних і несамохідних суден, інших плавзасобів у внутрішніх водах забороняється їх підхід до іноземних та українських суден закордонного прямування, якщо це не санкціоновано відповідним підрозділом Прикордонних військ;

6) забороняється пересування по берегу і льоду прикордонних річок, озер та інших водойм поза встановленими для цього шляхами, стежками або з порушенням правил пересування.

Заходи по забезпеченню прикордонного режиму є адміністративною діяльністю Прикордонних військ і здійснюється ними самостійно або у взаємодії з іншими компетентними органами (органами МВС, СБУ, державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування та ін.).

У необхідних випадках, пов'язаних з розшуком і затриманням порушників державного кордону, Прикордонні війська, відповідно до п.15 ст.7 Закону "Про Прикордонні війська України", можуть здійснювати режимні заходи, пов'язані з охороною державного кордону, і за межами прикордонної смуги і контрольованого прикордонного району [24]. Ці заходи зводяться головним чином до обмеження допуску в райони пошуку людей, транспортних засобів, випуску в море (річку) самохідних і несамохідних суден, інших плавзасобів.

2.1.3. Режим у пунктах пропуску через державний кордон України

Режим у пунктах пропуску через державний кордон України можна визначити як систему заходів правового впливу відносно осіб в зв'язку з їх перебуванням і пересуванням в цих пунктах, транспортних засобів, вантажів та іншого майна, що спрямовані на попередження і припинення порушень кордону та інших протиправних дій [18, с. 177].

Відповідно до ст. 26 Закону "Про державний кордон України", він включає порядок перебування і пересування всіх осіб і транспортних засобів у межах території прикордонних залізничних і автомобільних станцій, морських і річкових портів, аеропортів і аеродромів, відкритих для міжнародного сполучення, а також здійснення іншої діяльності, пов'язаної з пропуском через державний кордон України осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна [10].

Даний режим покликаний створювати умови для забезпечення дотримання порядку в'їзду в Україну і виїзду з України, митних правил, правил дозвільної системи (перевезення зброї, вибухових і отруйних речовин і т. ін.).

Не можна погодитися з думкою про те, що режим у пунктах пропуску через державний кордон є складовою частиною прикордонного режиму [18, с. 175]. Імовірно, така позиція ґрунтується на тому, що в союзному законі про державний кордон (згодом це було продубльовано і в Законі "Про державний кордон України") стаття про режим у пунктах пропуску через державний кордон розміщала в розділі "Прикордонний режим".

На нашу думку, режим у пунктах пропуску через державний кордон не може розглядатися як складова частина прикордонного режиму, оскільки різними є об'єкти і просторові межі їхнього правового регулювання. Крім цього, така позиція не відповідає іншим положенням розділу "Прикордонний режим". Так, згідно з ч. 1 ст. 23 чинного Закону, прикордонний режим встановлюється в прикордонній смузі та контрольованих прикордонних районах. Але пункти пропуску через державний кордон не завжди і не обов'язково знаходяться в їх межах.

Наведені аргументи свідчать про те, що режим у пунктах пропуску через державний кордон повинен розглядатися самостійно і окремо від інших режимів, що діють в прикордонному просторі - режиму державного кордону і прикордонного режиму. Відповідні зміни мають бути внесені і в законодавство.

Як і прикордонний режим, режим в пунктах пропуску через державний кордон відноситься до внутрішньої компетенції України і встановлюється нею в односторонньому порядку. Проте, на відміну від прикордонного режиму, режим в пунктах пропуску встановлюється не Кабінетом Міністрів України і не органами влади на місцях, а адміністрацією аеропортів, аеродромів, портів, залізничних станцій, автомобільних вокзалів, де здійснюється прикордонний контроль, за погодженням з Прикордонними військами України і митними органами на основі відповідних наказів та інструкцій своїх міністерств і відомств, зокрема Міністерства транспорту і Укравіатрансу.

Накази з питань режиму в пунктах пропуску не повинні суперечити нормам міжнародного права, зокрема, в частині обмежень для іноземних громадян, а також нормам внутрішнього законодавства. Що стосується останнього, то основний зміст режимних заходів в пунктах пропуску через державний кордон України визначається законами "Про державний кордон України" [10], "Про Прикордонні війська України"[24], Митним [107], Повітряним [108], Водним [109] кодексами, Загальними правилами відкриття та діяльності пунктів пропуску через державний кордон України [1151], Положенням про зону прикордонного контролю [152], відповідними положеннями про зони інших видів контролю, іншими нормативно-правовими актами.

Режим у пунктах пропуску через державний кордон України включає:

- 1) порядок перебування і пересування осіб і транспортних засобів у межах пунктів пропуску;
- 2) визначення у пунктах пропуску місць для безпосереднього перетинання державного кордону, зон прикордонного, митного та інших видів контролю;
- 3) порядок допуску в ці зони осіб, які беруть участь у контролі та обслуговуванні пасажирів та транспортних засобів закордонного прямування;
- 4) порядок відправлення з пунктів пропуску транспортних засобів, вантажів та іншого майна, що переміщується через державний кордон;
- 5) заходи щодо підтримання встановлених правил;
- 6) контроль за дотриманням встановленого режиму;
- 7) застосування заходів примусу, зокрема адміністративного, до порушників режиму.

Особливістю режиму у пунктах пропуску через державний кордон є те, що він діє лише на обмеженій території і не завжди постійно зарежимлює об'єкти транспортних відомств [153, с. 94]. Це означає, що якщо на залізничних і автомобільних станціях, у морських і річкових портах, аеропортах (аеродромах), які є пунктами пропуску через державний кордон України не здійснюється міжнародне сполучення, то в них не діють і режимні правила. Але навіть у цьому випадку деякі приміщення залишаються режимними (зал прикордонного і митного контролю), службові приміщення нарядів контрольно-пропускного пункту і митниці)

Зона прикордонного, митного чи інших видів контролю - це певна територія в пункті пропуску, на якій Прикордонні війська, митні чи інші компетентні органи здійснюють прикордонний, митний чи інші види контролю щодо осіб, транспортних засобів, товарів та іншого майна. В межах цих зон встановлюються додаткові режимні правила.

Контроль за додержанням встановленого режиму в пунктах пропуску через державний кордон України, відповідно до пункту п.7 ст.6 Закону "Про Прикордонні війська України", здійснюється Прикордонними військами спільно з органами внутрішніх справ, керівництвом аеропортів (аеродромів), відкритих для міжнародних

польотів, прикордонних залізничних станцій, морських і річкових портів, служб міжнародних автомобільних перевезень. При цьому повноваження щодо загальної координації роботи з підтримання режиму у пункті пропуску покладені на Прикордонні війська України [24].

За своєю юридичною природою контроль, що здійснюється Прикордонними військами в пунктах пропуску через державний кордон, є надвідомчим, оскільки вони здійснюють перевірку дотримання режимних правил обслуговуючим персоналом інших відомств.

З метою здійснення контролю за дотриманням встановленого режиму в пунктах пропуску Прикордонні війська мають право:

1) розташовувати прикордонні наряди для проведення спостереження і перевірки дотримання правил в'їзду, пересування, виїзду осіб, переміщення вантажів в пунктах пропуску;

2) перевіряти документи у всіх осіб в межах пунктів пропуску;

3) здійснювати у встановленому порядку самостійно або спільно з митними установами огляд транспортних засобів, вантажів, що на них перевозяться, іншого майна;

4) супроводжувати транспортні засоби прикордонними нарядами [24].

У сферу правового впливу режиму в пунктах пропуску через державний кордон України потрапляють не лише особи, які слідують через кордон, але й інші особи, які знаходяться в межах пунктів пропуску, здійснюють діяльність, пов'язану з пропуском через кордон. Рамки дії режиму обмежені межами території пунктів пропуску, тобто дія правових норм в просторі обмежена, в зв'язку з чим можна зробити висновок, що як прикордонний режим, режим в пунктах пропуску через державний кордон є частковим режимом відносно основного режиму, що забезпечує державну безпеку - режиму державного кордону [18, с. 178].

Таким чином, основне призначення режимів, що діють у прикордонному просторі, полягає у забезпеченні порядку на державному кордоні, створенні умов для здійснення його охорони, підвищенні можливості виявлення і припинення випадків незаконного перетинання державного кордону особами і транспортними засобами,

незаконного переміщення через кордон товарів (вантажів) та іншого майна. У своїй сукупності режимні правила повинні гарантувати дотримання законності і правопорядку на державному кордоні.

2.2. Державно-правові основи охорони державного кордону України

Охорона державного кордону України є невід'ємною складовою загальнодержавної системи забезпечення національної безпеки України, включає в себе здійснення політичних, правових, організаційних, економічних, військових, оперативних, технічних, екологічних, санітарно-карантинних та інших заходів [10; 154] і реалізується шляхом здійснення державної прикордонної політики.

Ступенем надійності і ефективності [103, с.65] охорони державного кордону, захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави в прикордонному просторі є прикордонна безпека держави.

Прикордонну безпеку не можна включати чи ототожнювати з воєнною безпекою. Вони є цілком самостійними елементами національної безпеки держави. Така позиція вже знайшла своє обґрунтування в літературі [155, с.44-52; 103, с.62-71], але поки що не відображена в законодавстві (Концепції (основах державної політики) національної безпеки України [25]).

Засобом забезпечення охорони державного кордону України є здійснення державної прикордонної політики. Остання є складовою частиною політики національної безпеки України і являє собою систему офіційно прийнятих поглядів і дій щодо визначення цілей і завдань, принципів, основних напрямів та механізму забезпечення охорони державного кордону та національних інтересів України в її прикордонному просторі.

Державна прикордонна політика здійснюється відповідно до Конституції і чинного законодавства України, загальновизнаних принципів і норм міжнародного права та реалізується шляхом цілеспрямованої і скоординованої діяльності органів

державної влади, місцевого самоврядування, громадських об'єднань і громадян відповідно до їхніх прав і повноважень у цій сфері.

Метою державної прикордонної політики є реалізація і захист національних інтересів України в її прикордонному просторі. Результат такої політики оцінюється ступенем зреалізованості і захищеності цих інтересів.

Основними завданнями прикордонної політики України є:

- створення умов для забезпечення суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності України, її прикордонної безпеки;
- недопущення протиправної зміни проходження державного кордону, захоплення і незаконного використання прикордонних ділянок території України;
- міжнародно-правове оформлення державного кордону;
- міжнародне співробітництво з запобігання воєнної небезпеки, криз і конфліктів в прикордонному просторі України;
- протидія економічній експансії на територію України з боку інших держав, нелегальній міграції, транскордонній злочинності та іншим загрозам національній безпеці України у її прикордонному просторі.

Серед принципів прикордонної політики України:

- взаємна повага суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності держав, непорушності кордонів;
- законність;
- пріоритет національних інтересів України в прикордонному просторі, комплексний підхід до їх реалізації і захисту;
- дотримання прав і свобод людини і громадянина;
- мирне вирішення прикордонних питань;
- розмежування повноважень та координація дій усіх державних органів і прикордонних контрольних служб;
- залучення до охорони державного кордону громадян та їх об'єднань, місцевих органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування;
- гласність і можливість контролю за сферою охорони державного кордону.

Основними напрямками державної прикордонної політики є [154; 105]:

а) у політичній сфері:

- створення сприятливих умов для розвитку і закріплення добросусідських відносин із суміжними державами;

- запобігання втручанню у внутрішні справи України;

- створення механізму захисту прав і свобод людини та громадянина;

б) в економічній сфері:

- сприяння розширенню економічних зв'язків юридичних і фізичних осіб України й іноземних держав через державний кордон;

- боротьба з протиправною економічною діяльністю у прикордонному просторі;

в) у воєнній сфері:

- створення ефективних механізмів, спрямованих на локалізацію збройних конфліктів на державному кордоні, ліквідацію їх наслідків;

- запобігання спробам порушення територіальної цілісності України;

- відбиття збройного вторгнення в Україну озброєнних груп і банд, припинення провокацій на кордоні;

- захист судноплавства у територіальному морі і внутрішніх водах України;

- захист населення від озброєнних нападів та інших протиправних дій у прикордонному просторі

г) у правоохоронній сфері:

- запобігання спробам незаконного перетинання державного кордону України;

- боротьба з розвідувально-підривною діяльністю іноземних спецслужб у прикордонному просторі;

- протидія неконтрольованій міграції, боротьба з організованою злочинністю на державному кордоні;

- забезпечення виконання законних рішень органів державної влади у прикордонному просторі;

- протидія незаконному переміщенню через державний кордон осіб, транспортних засобів, вантажів, зброї, боєприпасів, засобів терористичної діяльності, а також наркотичних засобів і психотропних речовин та іншого майна;

- боротьба з контрабандною діяльністю, накопиченням і розповсюдженням зброї й наркотичних речовин у прикордонних регіонах України;

- посилення надійності охорони суверенних прав України а її виключній (морській) економічній зоні, припинення незаконної промислової діяльності, розвідки чи розробки природних ресурсів та їх незаконної експлуатації, проведення незаконних морських досліджень, захист штучних островів, установок і споруд;

- захист населення від злочинної діяльності та інших протиправних дій на державному кордоні;

- створення необхідних умов для ефективної боротьби з корупцією та злочинністю, особливо її організованими формами;

- залучення громадян України на добровільних засадах до охорони державного кордону;

д) у соціальній сфері:

- своєчасне проведення заходів протидії виникненню соціальних конфліктів на державному кордоні та у прикордонних регіонах;

- створення ефективної системи соціального захисту осіб, які здійснюють свої повноваження на державному кордоні;

- створення дієвого механізму стимулювання розвитку і забезпечення всебічного захисту культурних цінностей України на державному кордоні;

е) в екологічній сфері:

- проведення природоохоронних, протиепідемічних, протиепізоотичних заходів у прикордонних районах;

- ліквідація наслідків стихійного лиха, аварій і катастроф на державному кордоні;

- недопущення безконтрольного завезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин і матеріалів;

- створення науково обґрунтованих нормативів природокористування й охорони навколишнього середовища і контроль за їх додержанням на державному кордоні та у виключній (морській) економічній зоні;

- контроль за станом навколишнього середовища, виявлення й усунення загроз для здоров'я населення на державному кордоні та у прикордонних регіонах;

- запобігання ввезенню та похованню на території України і в її виключній (морській) економічній зоні екологічно небезпечних матеріалів.

Охорона державного кордону України здійснюється розгалуженою системою суб'єктів.

Суб'єкти охорони державного кордону України.

А. Український народ.

Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ (ст. 5 ч. 1 Конституції України [21]). Народ здійснює владу через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. При вирішенні найважливіших питань загальнодержавного значення народ здійснює владу безпосередньо, тобто шляхом всеукраїнського референдуму. До таких питань відносяться питання про зміну території держави. Відповідно до ст. 73 і ст. 82 ч. 1 Конституції України, такі питання вирішуються всеукраїнським референдумом, який призначається Верховною Радою України [21]. При цьому, за Законом "Про всеукраїнський та місцеві референдуми", вона може робити це лише з своєї ініціативи, тобто призначення референдуму з питань про зміну території України за народною ініціативою законодавством не передбачається [156].

Закони, прийняті на всеукраїнському референдумі (референдарні акти), є своєрідним продуктом прямої демократії, результатом безпосереднього волевиявлення носія суверенітету єдиного джерела влади в Україні - народу [157, с. 3]. Зміни або скасування законів, прийнятих референдумом, проводиться також референдумом (ст. 44 Закону "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" [156]).

Від'єднання від України частини її території в принципі можливе лише в разі реалізації народом (нацією) свого права на самовизначення. Але така ситуація в Україні неможлива з декількох причин.

По-перше, з усіх регіонів України лише в Криму українці не становлять більшості населення. Більшістю тут є російська громада, але вона не є корінною. Корінним народом Криму є кримські татари, але з огляду на їхню чисельність серед загальної кількості населення Криму говорити про реалізацію ними в межах даного регіону свого права на самовизначення з виходом зі складу України не доводиться.

По-друге, неможливість поділу території України на частини і одностороннього виходу якоїсь з них з її складу закріплена в Конституції України, відповідно до ст. 2 якої територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканною, а за ст. 157 Конституції, територія України не може бути змінена, якщо зміни спрямовані на порушення територіальної цілісності України [21].

Таким чином, зміна території України можлива за таких умов:

- 1) зміна не завдасть шкоди незалежності і територіальній цілісності держави;
- 2) зміна не буде односторонньою;
- 3) рішення про зміну території буде ухвалено на всеукраїнському референдумі.

Перші дві умови фактично означають можливість зміни території України лише шляхом рівноцінного обміну частинами територій з іншими державами.

Окремо слід розглядати можливість невеликих змін положення лінії кордону при його делімітації і демаркації (редемаркації). Такі зміни не виносяться на всеукраїнський референдум, а затверджуються парламентами держав при ратифікації договору про спільний кордон (документів його демаркації чи редемаркації).

Б. Вищі органи державної влади.

Верховна Рада України в сфері охорони державного кордону, відповідно до Конституції України [21], Закону "Про державний кордон України" [10], здійснює повноваження щодо:

- 1) визначення державного кордону України;
- 2) законодавчого врегулювання правового статусу державного кордону України;
- 3) визначення засад утворення і діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань і громадян у сфері охорони державного кордону України;

4) надання у встановлений законом строк згоди на обов'язковість міжнародних договорів України про державний кордон, його режим, співробітництво з прикордонних питань, а також їх денонсація;

5) призначення всеукраїнського референдуму з питань про зміну території України;

6) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики в частині, що стосується державного кордону, забезпечення його недоторканності і непорушності;

7) затвердження загальної чисельності, визначення функцій Прикордонних військ та інших військових формувань, на яких покладено обов'язки щодо охорони державного кордону України;

8) оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру;

9) схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України;

10) затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях;

11) визначення правового режиму воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації в частині, що стосується державного кордону України;

12) визначення засад регулювання міграційних процесів;

13) схвалення рішення про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України чи про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави;

14) здійснення у межах, визначених Конституцією, парламентського контролю за виконанням актів законодавства України щодо державного кордону і діяльності Прикордонних військ України;

Президент України, відповідно до ст. 102 Конституції України, є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянин [21]. Оскільки ці повноваження більшою чи меншою мірою властиві усім органам державної влади, Президент, здійснюючи об'єднавчу функцію, безпосередньо впливає на їх діяльність у процесі

здійснення ним державної влади [158, с.36]. У сфері охорони державного кордону України він здійснює такі повноваження:

1) забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави;

2) представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України;

3) утворює, реорганізовує та ліквідує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади;

4) скасовує акти Кабінету Міністрів України та акти Ради Міністрів Автономної Республіки Крим;

5) є Верховними Головнокомандувачем Збройних Сил України, здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави;

6) призначає за поданням Прем'єр-міністра України Голову Державного комітету в справах охорони державного кордону України - Комадуючого Прикордонними військами України та припиняє його повноваження на цій посаді;

7) призначає на посади та звільняє з посад вище командування інших військових формувань, що здійснюють функції щодо охорони державного кордону України (Збройних Сил України, а саме Військ повітряної оборони, Військово-морських сил України);

8) вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та приймає рішення про використання Збройних Сил України у разі збройної агресії проти України;

10) приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України;

11) приймає у разі необхідності рішення про введення в Україну або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі

місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації - з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою;

12) координує діяльність державних органів в сфері охорони державного кордону України;

13) здійснює постійний контроль за станом забезпечення охорони державного кордону України, дотриманням законодавства України в діяльності Державного комітету у справах охорони державного кордону, Прикордонних військ України, конституційних прав громадян.

Координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України є Рада національної безпеки і оборони України, яка, крім Конституції України, діє на підставі Закону "Про Раду національної безпеки і оборони України" від 5 березня 1998 р. [159]. На неї покладено функції щодо:

1) внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони;

2) координації та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони.

Відповідно до цих функцій Рада національної безпеки і оборони України здійснює конкретні повноваження, які визначені Законом "Про Раду національної безпеки і оборони України".

Прийняті на засіданні Ради рішення вводяться в дію указами Президента України.

Кабінет Міністрів України:

1) забезпечує державний суверенітет, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави в питаннях, що стосуються державного кордону України;

2) здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної (в тому числі і прикордонної) безпеки України;

3) здійснює фінансове, військове та матеріально-технічне забезпечення діяльності Прикордонних військ;

4) визначає організаційну структуру і штатну чисельність Прикордонних військ України;

5) спрямовує, координує і контролює роботу Державного комітету у справах охорони державного кордону України.

В. Центральні органи державної виконавчої влади України.

Спеціальним центральним органом виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики в сфері охорони державного кордону України, є Державний комітет у справах охорони державного кордону України (Держкомкордон). Він діє на основі відповідного Положення про нього, затвердженого Розпорядженням Президента України від 1 грудня 1992 р. [140].

Основними завданнями Держкомкордону є:

забезпечення недоторканності державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах і охорони виключної (морської) економічної зони України;

реалізація державної політики з прикордонних питань;

розробка разом з відповідними центральними органами державної виконавчої влади пропозицій щодо правового оформлення кордонів України із суміжними державами та реалізації міжнародних договорів з питань режиму державного кордону;

забезпечення участі України в міжнародному співробітництві з прикордонних питань і виконання відповідних зобов'язань, що впливають з міжнародних договорів України;

здійснення контролю за виконанням актів законодавства України щодо державного кордону і діяльністю Прикордонних військ України;

забезпечення відповідно до законодавства України безпеки працівників органів охорони державного кордону та їх близьких родичів;

управління Прикордонними військами України.

З метою виконання цих завдань Держкомкордон України здійснює такі повноваження:

1) розробляє правовий, економічний та військово-спеціальний механізм охорони державного кордону України та її виключної (морської) економічної зони, визначає види службово-бойової діяльності Прикордонних військ України;

2) здійснює управління всіма видами діяльності Прикордонних військ України, забезпечує їх бойову і мобілізаційну готовність, визначає склад прикордонно-представницького апарату і керує його діяльністю;

3) бере участь у міжнародному співробітництві з прикордонних питань, розробляє разом з відповідними центральними органами державної виконавчої влади, органами Республіки Крим і місцевим державними адміністраціями пропозиції, пов'язані з реалізацією зобов'язань, що випливають з міжнародних договорів України щодо режиму державного кордону;

4) разом з відповідними органами державної виконавчої влади розробляє і вносить до Кабінету Міністрів України пропозиції щодо вдосконалення діяльності пунктів пропуску через державний кордон України;

5) забезпечує додержання прикордонного режиму в прикордонній смузі;

6) здійснює у випадках, передбачених законодавством України, спеціальні заходи забезпечення безпеки працівників органів охорони державного кордону та їх близьких родичів;

7) організовує у пунктах пропуску через державний кордон оформлення іноземним громадянам віз для тимчасового перебування в Україні;

8) сприяє громадянам, органам державної виконавчої влади, підприємствам, установам і організаціям, об'єднанням громадян у розширенні торгівельно-економічних відносин та інших міжнародних зв'язків;

9) здійснює інформаційне забезпечення діяльності Прикордонних військ України, подає статистичні відомості Верховній Раді України, Президентові України, Кабінету Міністрів України, державним органам, а також систематично знайомить засоби масової інформації зі станом охорони державного кордону України;

10) організовує і проводить матеріально-технічне забезпечення охорони державного кордону України;

11) проводить роботу по комплектуванню Прикордонних військ України кадрами, роботу з особовим складом;

12) забезпечує життєдіяльність Прикордонних військ України, правовий і соціальний захист військовослужбовців та членів їх сімей, використовує наявну матеріальну базу для надання їм соціально-побутових послуг;

13) вживає заходів до розвитку ділових зв'язків з командуванням прикордонних військ країн, з якими укладено відповідні договори та угоди.

У межах своїх повноважень Держкомкордон видає накази, організовує і перевіряє їх виконання.

Інші центральні органи державної виконавчої влади в сфері охорони державного кордону України здійснюють наступні повноваження.

1. Міністерство закордонних справ України.

1) на основі рішень вищих органів державної влади України веде переговори про встановлення і закріплення державного кордону, готує необхідні документи і матеріали;

2) здійснює зовнішньополітичне, міжнародно-правове забезпечення охорони державного кордону України;

3) оформляє в межах своєї компетенції документи на право в'їзду в Україну і виїзду з України громадянам України, іноземним громадянам та особам без громадянства;

4) вирішує питання дотримання режиму державного кордону, інциденти на державному кордоні, які не врегульовані прикордонними представниками України або Міністерством оборони України.

2. Міністерство оборони України;

1) несе відповідальність за охорону державного кордону України в повітряному просторі і підводному середовищі;

2) забезпечує участь Збройних Сил України в охороні державного кордону на суші, морі, прикордонних річках, озерах та інших водоймах у випадках і порядку, передбачених законодавством України;

3) сприяє Прикордонним військам в ресурсному, розвідувальному та іншому забезпеченні охорони державного кордону на основі законодавства України і міжвідомчих угод.

3. Міністерства і відомства, які здійснюють на державному кордоні митний, санітарно-карантинний, ветеринарний, фітосанітарний, екологічний контроль, контроль за вивезенням з України культурних цінностей та інший контроль:

1) організують і проводять заходи по захисту на державному кордоні економічних, екологічних та інших інтересів особи, суспільства і держави;

2) видають в межах своєї компетенції нормативні акти, які є обов'язковими для виконання всіма юридичними і фізичними особами на території України;

3) контролюють дотримання підприємствами, установами, організаціями, об'єднаннями громадян і громадянами вимог міжнародних договорів України, законодавства України з питань, що належать до їх компетенції;

4) створюють у необхідних випадках в пунктах пропуску через державний кордон контрольні органи (пункти) і організують їх роботу, визначають засоби і методи контролю;

5) взаємодіють між собою і сприяють Прикордонним військам в охороні державного кордону;

6) співробітничать в охороні державного кордону з відповідними органами іноземних держав.

4. Служба безпеки України:

1) забезпечує захист життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави на державному кордоні в загальній системі забезпечення національної безпеки України;

2) здійснює аналіз і прогнозування політичної, соціально-економічної і криміногенної ситуації в прикордонних районах України, на каналах міжнародних сполучень, а також кризових ситуацій в суміжних державах, які зачіпають безпеку України на державному кордоні, організовує отримання інформації в цих цілях;

3) скеровує оперативно-розшукову діяльність органів державної безпеки по виявленню, попередженню і припиненню нелегальної діяльності через державний кордон іноземних спеціальних служб і організацій, злочинних груп і окремих осіб;

4) взаємодіє зі спеціальними службами іноземних держав в інтересах охорони державного кордону України;

5) бере участь у забезпеченні безпеки при проведенні на державному кордоні і в прикордонних районах масових заходів загально-державного чи міжнародного характеру;

5. Міністерство внутрішніх справ України:

1) сприяє Прикордонним військам України в проведенні заходів по охороні державного кордону, боротьбі з нелегальною діяльністю через нього, розшуку осіб, які порушили режим державного кордону, в з'ясуванні і перевірці обставин правопорушень громадян, затриманих в адміністративному чи кримінально-процесуальному порядку;

2) інформує Прикордонні війська про стан правопорядку в прикордонних районах України, виявлені протиправні діяння і осіб, які мають протиправні устремління відносно державного кордону і Прикордонних військ;

3) забезпечує участь органів внутрішніх справ в контролі за дотриманням прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон;

4) забезпечує за поданням Прикордонних військ тимчасове обмеження чи заборону доступу громадян на окремі ділянки місцевості чи об'єкти поблизу державного кордону під час пошуку порушників державного кордону, відбиття збройного втручання чи масових переходів громадян суміжних держав на територію України;

5) забезпечує громадський порядок при проведенні на державному кордоні і в прикордонних районах України масових заходів;

6) забезпечує правопорядок в прикордонних районах при виникненні надзвичайних ситуацій, введення надзвичайного стану;

7) бере участь у правовому вихованні населення прикордонних районів України, профілактиці спільно з Прикордонними військами правопорушень на державному кордоні і в пунктах пропуску через нього.

Г. Місцеві органи державної влади:

1) забезпечують умови для охорони державного кордону уповноваженими на те законом військами і органами, приймають з цією метою нормативні і розпорядчі акти в межах своєї компетенції;

2) інформують Прикордонні війська з питань, що стосуються обстановки в прикордонних районах України;

3) сприяють Прикордонним військам у залученні громадян на добровільних засадах до охорони державного кордону України;

4) контролюють на своїх територіях виконання всіма органами, підприємствами, установами, організаціями, об'єднаннями громадян, а також посадовими особами і громадянами законодавством про державний кордон України.

Д. Органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян і громадяни.

Органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян:

1) подають допомогу Прикордонним військам, Військам повітряної оборони, Військово-морським силам України, державним органам, що здійснюють різні види контролю на державному кордоні, виконують їх законні приписи, надають необхідну для їх діяльності інформацію;

2) сприяють Прикордонним військам у залученні громадян на добровільних засадах до охорони державного кордону.

Органи місцевого самоврядування, крім цього, надають згідно із законодавством України земельні ділянки для потреб охорони державного кордону України, здійснюють контроль за використанням землі, дотриманням на цих ділянках природоохоронного законодавства України.

Громадяни беруть участь на добровільних засадах в охороні державного кордону в складі громадських організацій, в якості позаштатних співробітників Прикордонних військ та в інших формах.

Порядок залучення громадськості до охорони державного кордону регламентований Постановою Президії Верховної Ради України "Про участь громадськості в охороні громадського порядку і державного кордону" від 10 жовтня 1995 року [160]. Відповідний законопроект перебуває на розгляді у Верховній Раді України.

Е. Військові формування.

Охорона державного кордону на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах покладається на Прикордонні війська України, а в повітряному просторі - на Війська повітряної оборони України [10]. При виконанні завдань по охороні державного кордону України вони керуються законами "Про державний кордон України", "Про Прикордонні війська України", міжнародними договорами України, а також актами, що видаються компетентними органами.

Прикордонні війська України є спеціальним військовим формуванням, на яке покладено забезпечення недоторканності державного кордону України. Функції Прикордонних військ випливають із Закону "Про Прикордонні війська України" [24]. Ними є:

- 1) припинення будь-яких спроб незаконної зміни проходження державного кордону України на місцевості;
- 2) відбиття вторгнення на територію України озброєних формувань, припинення збройних та інших провокацій на державному кордоні України, захист від злочинних посягань населення і власності у всіх її формах;
- 3) здійснення пропуску через державний кордон України осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна;
- 4) здійснення контролю за дотриманням правил режиму державного кордону і виключної (морської) економічної зони України, прикордонного режиму, режиму в пунктах пропуску через державний кордон України, а також вжиття встановлених законодавством заходів у випадку їх порушення;
- 5) охорона суверенних прав України у її виключній (морській) економічній зоні та контроль за реалізацією прав і виконанням зобов'язань інших держав, українських та іноземних юридичних і фізичних осіб, міжнародних організацій;
- 6) надання в районах проходження служби спеціально уповноваженим на те державним органам і посадовим особам необхідної допомоги в їх діяльності по контролю за збереженням природних ресурсів, додержанням правил промислової та іншої діяльності, охороні природного середовища і континентального шельфу;

7) охорона дипломатичних представництв, консульських установ України в іноземних державах, постійних представництв України при міжнародних організаціях;

8) забезпечення правового і соціального захисту військовослужбовців і членів їх сімей;

9) взаємодія при охороні державного кордону з іншими державними органами, підприємствами, установами, організаціями, об'єднаннями громадян і громадянами, а також з відповідними органами, військовими формуваннями іноземних держав.

Для здійснення цих функцій у межах прикордонної смуги, контрольованого прикордонного району, в пунктах пропуску через державний кордон України, а також на території, де прикордонну смугу та контрольований прикордонний район не встановлено, але Прикордонні війська здійснюють охорону державного кордону України або прилеглої до охоронюваного Прикордонними військами узбережжя моря території району, міста, селища, сільради, в територіальному морі України, внутрішніх водах, що належать Україні, Прикордонні війська України наділяються такими правами (ст.7 Закону "Про Прикордонні війська України"[24]):

1) розташовувати прикордонні наряди, пересуватися при виконанні службових обов'язків по будь-яких ділянках місцевості, користуватися безоплатно усіма видами міського пасажирського транспорту (крім таксі), залізничного і водного транспорту приміського сполучення та автобусами приміських сполучень;

2) вести дізнання у справах про порушення державного кордону України, здійснювати оперативно-розшукову діяльність відповідно до чинного законодавства;

3) здійснювати адміністративне затримання осіб, які порушили режим державного кордону України, прикордонний режим або режим у пунктах пропуску через державний кордон України, на строк до трьох годин для складення протоколу, а в необхідних випадках для встановлення особи і з'ясування обставин правопорушення - до трьох діб з повідомленням про це письмово прокурора протягом двадцяти чотирьох годин з моменту затримання або на строк до десяти діб з санкції прокурора, якщо правопорушники не мають документів, які посвідчують їх особу, піддавати за-

триманих особистому оглядові, а також оглядати і при необхідності вилучати наявні при них речі;

4) здійснювати на вище вказані строки адміністративне затримання громадян України, іноземних громадян і осіб без громадянства, які порушили державний кордон України, при відсутності достатніх підстав для порушення проти них кримінальних справ, а якщо щодо цих осіб прийнято у встановленому порядку рішення про передачу їх прикордонним властям суміжної держави, з санкції прокурора затримувати цих осіб на час, необхідний для їх передачі;

5) тримати осіб, підданих адміністративному затриманню, в ізоляторах тимчасового тримання або в інших приміщеннях, спеціально обладнаних для цих цілей. Про кожний випадок адміністративного затримання, особистого огляду затриманого, огляду і вилучення речей, що є при ньому, складається протокол і повідомляється прокурору;

6) запрошувати осіб у підрозділи Прикордонних військ України для з'ясування обставин порушення державного кордону України, його режиму, прикордонного режиму або режиму в пунктах пропуску через державний кордон України. У необхідних випадках з'ясування обставин зазначених порушень може здійснюватися і в інших місцях;

7) перевіряти у осіб, які прямують через державний кордон України, документи про право в'їзду в Україну або виїзду з України, робити в них відповідні відмітки і при необхідності тимчасово їх вилучати; не пропускати через державний кордон України осіб, які не мають дійсних документів на право в'їзду в Україну або виїзду з України, до належного оформлення ними документів на право перетинання державного кордону України або до уточнення обставин втрати документів громадянами України в період перебування за кордоном і встановлення їх особи;

8) здійснювати у встановленому порядку самостійно або спільно з митними установами огляд вантажів та іншого майна осіб, які прямують через державний кордон України;

9) вилучати у встановленому порядку заборонені до ввезення в Україну або вивезення з України предмети, а також предмети контрабанди, які переміщуються через державний кордон України;

10) проводити у встановленому порядку огляд транспортних засобів, що прямують через державний кордон України, і вантажів, що на них перевозяться, супроводжувати транспортні засоби прикордонними нарядами;

11) визначати спільно з заінтересованими підприємствами, установами та організаціями місця і тривалість зупинок (стоянок) транспортних засобів закордонного прямування в пунктах пропуску через державний кордон України;

12) обмежувати у випадках, які спричиняються обставинами, пов'язаними з забезпеченням охорони державного кордону України, провадження різних робіт у прикордонній смузі, за винятком робіт на будовах, здійснюваних відповідно до міжнародних договорів України, на будовах державного значення і проведення заходів, пов'язаних із стихійним лихом та особливо небезпечними інфекційними хворобами;

13) використовувати засоби електричного зв'язку міністерств, інших органів державного управління, транспортні засоби підприємств, установ, організацій під час відбиття вторгнень на територію України, припинення збройних та інших провокацій на державному кордоні, розшуку і затримання порушників державного кордону, а також в інших випадках, спричинених обставинами, на умовах, погоджених у встановленому порядку;

14) здійснювати інші дії щодо охорони державного кордону України, виключної (морської) економічної зони відповідно до законодавства України, її міжнародних договорів. У необхідних випадках, пов'язаних з розшуком і затриманням порушників державного кордону України, Прикордонні війська України можуть здійснювати на території України надані їм права і за межами території прикордонної смуги і пунктів пропуску через державний кордон України;

15) розглядати справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням правил прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України;

16) у випадках і в порядку, встановлених законодавством України, не допускати в'їзду в Україну іноземних громадян, а також виїзду з неї громадян України та іноземних громадян;

17) використовувати в порядку, передбаченому законодавством України, земельні ділянки;

18) одержувати безплатно за письмовими запитами командирів військових частин та начальників оперативно-розшукових підрозділів від державних органів, підприємств, установ і організацій, а також об'єднань громадян інформацію, необхідну для виконання покладених на війська обов'язків, за винятком випадків, коли законодавством України встановлено спеціальний порядок одержання інформації;

19) використовувати у порядку, встановленому законодавством України, водний і повітряний простір України, морські та річкові порти, аеропорти і аеродроми (посадочні майданчики), розташовані на території України, незалежно від їх відомчої належності і призначення; одержувати навігаційну, метеорологічну, гідрографічну та іншу інформацію, необхідну для забезпечення польотів і кораблеводіння, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

20) здійснювати спеціальні заходи забезпечення безпеки військовослужбовців Прикордонних військ України та їх близьких родичів, недоторканності житла, а також збереження їх майна згідно з чинним законодавством;

21) застосовувати зброю, бойову техніку і спеціальні засоби у випадках і порядку, передбачених законодавством України.

Крім цього, у територіальному морі і внутрішніх водах України Прикордонні війська України при виконанні покладених на них завдань щодо іноземних та українських невійськових суден мають право:

1) запропонувати судну показати національний прапор, якщо його не піднято, провести опит про цілі заходження судна у води України;

2) запропонувати судну змінити курс, якщо він веде в закритий для плавання район;

3) зупинити судно і провести його огляд, якщо воно не відповідає на сигнал опиту, перебуває в закритому для плавання районі, порушує інші правила заходження

у води України, плавання і перебування в них, а також займається промисловою та іншою діяльністю на порушення законодавства України, міжнародних договорів України. Огляд судна включає перевірку судових та навігаційних документів, документів членів екіпажу і пасажирів, документів на вантаж, а в необхідних випадках - і судових приміщень. Після огляду судна йому може бути дозволено продовжити плавання у водах України з дотриманням установлених правил, або запропоновано покинути води України, або його може бути затримано відповідно до чинного законодавства України;

4) поміщати на судно в необхідних випадках прикордонний наряд для супроводження його в порт або з порту до державного кордону України;

5) знімати з судна і затримувати осіб, які вчинили злочин і підлягають кримінальній відповідальності за законодавством України, передавати цих осіб органам дізнання і слідства, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України;

6) заборонити сходити на берег і перебувати на березі членам екіпажів іноземних невійськових суден та іншим особам, які перебувають на них і які допустили правопорушення при плаванні та перебуванні в територіальному морі, внутрішніх водах України, а також під час стоянки суден у портах України;

7) переслідувати і затримувати у відкритому морі судно-порушник державного кордону України або судно, яке порушило закони чи правила плавання і перебування у водах України, до заходження його в територіальне море своєї країни або третьої держави в разі, якщо переслідування почато в територіальному морі або внутрішніх водах України і велося безперервно.

Війська повітряної оборони України охороняють державний кордон України в повітряному просторі. З цією метою вони:

1) здійснюють контроль за дотриманням правил перетинання державного кордону;

2) припиняють польоти і вживають заходів для посадки на території України повітряних суден, що незаконно перетнули державний кордон або порушили порядок використання повітряного простору України;

3) сприяють повітряним суднам, що незаконно перетнули державний кордон у випадках форс-мажорних обставин або ненавмисних дій екіпажів цих суден, шляхом допомоги в орієнтуванні, виводу на аеродром посадки на території України, або за межі повітряного простору України.

Війська повітряної оборони України мають право:

1) використовувати наявні у них засоби для впізнання повітряних суден у повітряному просторі України і повітряному просторі за межами територіальних вод України до кордонів іноземних держав при виникненні загрози незаконного перетинання державного кордону;

2) у необхідних випадках залучати у встановленому Кабінетом Міністрів України порядку сили і засоби інших видів Збройних Сил України, державних органів для з'ясування обстановки в повітряному просторі і вжиття заходів для попередження або припинення перетинання державного кордону в повітряному просторі;

3) запрошувати членів екіпажів повітряних суден, що незаконно перетнули державний кордон, після їх посадки на території України в підрозділи Збройних Сил України або в інші місця для з'ясування обставин незаконного перетинання і передачі органам дізнання і слідства, якщо інше не передбачено законодавством України;

4) застосувати бойову техніку і зброю відповідно до законодавства України.

Військово-морські сили України здійснюють охорону державного кордону в підводному середовищі. В своїх зонах відповідальності по підтриманню оперативного режиму на військово-морських театрах вони:

1) контролюють перетинання державного кордону;

2) здійснюють протичовнову оборону в інтересах національної безпеки України;

3) при виявленні підводних об'єктів в територіальному морі України, а також за їх межами (у випадках виявлення загрози незаконного перетинання цими об'єктами державного кордону) відповідно до норм міжнародного права і міжнародних договорів України у військовій сфері вживають заходів для припинення чи попередження дій виявлених об'єктів;

4) застосовувати бойову техніку і зброю відповідно до законодавства України.

Прикордонні війська, Війська повітряної оборони, Військово-морські сили України в охороні державного кордону взаємодіють між собою. З цією метою вони:

1) сприяють один одному при виконанні покладених на них обов'язків по охороні державного кордону;

2) в межах своїх повноважень координують дії державних органів, що здійснюють різні види контролю на державному кордоні, не втручаючись в ці дії;

3) організують безпосередньо на державному кордоні взаємодію своїх сил і державних органів, підприємств (незалежно від форм власності), установ, організацій, об'єднань громадян, які беруть участь в охороні державного кордону або здійснюють діяльність, що зачіпає інтереси охорони державного кордону. Командуючі Прикордонними військами, Військами повітряної оборони, Військово-морських сил України в межах своєї компетенції видають розпорядження з питань дотримання режимів на державному кордоні, які є обов'язковими для виконання всіма органами, підприємствами, організаціями, об'єднаннями громадян, посадовими особами і громадянами на території України;

4) здійснюють взаємодію в охороні державного кордону з відповідними органами, військами іноземних держав в порядку, що встановлюється міжнародними договорами України міжвідомчого характеру.

Є. Прикордонні представники України.

Прикордонні представники є уповноваженими представниками уряду держави на її кордоні з суміжними державами. Відповідно до статті 21 Закону "Про державний кордон України", вони призначаються на певні ділянки кордону з числа офіцерів Прикордонних військ України для вирішення питань, пов'язаних з підтриманням режиму державного кордону України, а також для врегулювання прикордонних інцидентів [10]. Регламентація їх правового статусу здійснюється міждержавними договорами про режим спільного кордону, а також національним законодавством.

Прикордонними представниками України на її кордоні з суміжними державами є прикордонні уповноважені, інститут яких складається з: 1) з Головного Прикордонного Уповноваженого; 2) заступників Головного Прикордонного Уповноваженого; 3) Прикордонних Уповноважених; 4) заступників Прикордонних Уповноважених;

5) помічників Прикордонних Уповноважених. Прикордонний Уповноважений здійснює свої повноваження на всій ділянці державного кордону України з окремою суміжною державою, а Прикордонні Уповноважені - на окремих її частинах (дільницях), які визначаються в міждержавних договорах.

До функцій Прикордонних представників належать:

- 1) забезпечення чіткого виконання міжнародних договорів України про режим державного кордону, сприяння виконанню інших угод з прикордонних питань;
- 2) оцінка стану охорони державного кордону та координація служби по його охороні;
- 3) організація контролю за рухом через кордон, забезпечення нормального функціонування прикордонних переходів;
- 4) розслідування, розгляд та вирішення всіх питань, пов'язаних з випадками, що трапляються на державному кордоні (прикордонними інцидентами);
- 5) вжиття заходів для запобігання порушенням на державному кордоні;
- 6) співробітництво з прикордонними властями суміжних держав;
- 7) захист прав та законних інтересів громадян України на державному кордоні.

Всі функції прикордонних представників спрямовані на виконання їх основного завдання - забезпечення безпеки і порядку на державному кордоні.

Що стосується сутності інституту прикордонних представників, то в літературі висловлена думка про те, що це специфічний вид узгоджувальної процедури для врегулювання прикордонних конфліктів та інцидентів [18, с.206]. Не заперечуючи проти цієї позиції, зазначимо проте, що вона не повністю висвітлює призначення і зміст діяльності прикордонних представників. Вони покликані не лише врегульовувати прикордонні інциденти, але й вирішувати питання, пов'язані з підтриманням режиму державного кордону, режиму в пунктах пропуску через державний кордон. Тому інститут прикордонних представників вбачається нами як форма забезпечення нормального функціонування державного кордону України, а також вид узгоджувальної процедури для врегулювання прикордонних конфліктів та інцидентів.

Охорона державного кордону України здійснюється розгалуженою системою суб'єктів, тому об'єктивною необхідністю є узгодження їхніх зусиль у цій сфері, тобто координація їх діяльності. Остання зводиться до узгодження заходів, що вживаються компетентними органами у цій сфері. Як зауважив А. С. Щербаков, суть координації у сфері охорони державного кордону полягає в погодженні цілей, планів, змісту і форм діяльності, ресурсного потенціалу всіх державних органів та інших повноважних структур, які забезпечують реалізацію державної прикордонної політики [161, с.28].

Особливу роль тут повинен виконувати головний координаційний орган - Держкомкордон України. Відповідно до ст.27-1 Закону "Про державний кордон України", координацію діяльності державних органів, що здійснюють різні види контролю при перетинанні державного кордону України або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму, режиму у пунктах пропуску через державний кордон України, у межах встановлених чинним законодавством повноважень здійснюють Прикордонні війська України. Розпорядження Державного комітету у справах охорони державного кордону України з питань дотримання режимів на державному кордоні, видані в межах його компетенції, для вищевказаних органів є обов'язковими [10].

Порядок здійснення координації діяльності державних органів України в її прикордонному просторі, крім законодавчих актів, основним серед яких є Закон "Про державний кордон України", врегульовується також міжвідомчими нормативно-правовими актами, наприклад, Інструкцією про взаємодію та розмежування функцій щодо здійснення контролю на державному кордоні від 29 березня 1994 року (Держкомкордон, Держмитслужба, МВС, МЗС, СБУ, Національна гвардія, Мінсільгосппрод, Мінприроди, Мінтранс, МОЗ) [117].

Координація зусиль у сфері охорони державного кордону має цілу низку рівнів і аспектів. Що стосується рівнів, то можна виділити такі з них: міждержавний, державний, регіональний і місцевий [161, с.29].

На міждержавному рівні забезпечується координація зусиль Держкомкордону (Прикордонних військ) України з органами прикордонної охорони суміжних держав,

зарубіжними дипломатичними представництвами і консульськими установами, імміграційними, митними, транспортними та іншими службами.

На державному рівні відбувається погодження діяльності Держкомкордону (Прикордонних військ) України з МВС, СБУ, МЗС, Міноборони, Держмитслужбою, Міністерством з надзвичайних ситуацій, іншими міністерствами, відомствами і державними комітетами.

Регіональний рівень забезпечує взаємопогодження дій напрямів Прикордонних військ України з місцевими органами державної влади, з'єднаннями Міноборони України, обласними підрозділами МВС, СБУ, Держмитслужби, органами інших міністерств і відомств України.

Місцевий рівень координації дозволяє погоджувати дії частин і підрозділів Прикордонних військ України з органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями, частинами і підрозділами Міноборони, МВС, Держмитслужби та іншими державними органами на місцях, а також з юридичними і фізичними особами даного рівня. Дуже важливим напрямком координаційної діяльності тут є врегулювання прикордонних інцидентів прикордонно-представницьким апаратом.

До найважливіших аспектів координації в сфері охорони державного кордону слід віднести політичний, правовий, економічний, організаційний, соціальний, психологічний, військовий [161, с. 29-30].

Основними напрямками координації діяльності в сфері охорони державного кордону України є:

- перетинання державного кордону;
- утримання державного кордону;
- боротьба з протиправною діяльністю у прикордонному просторі;
- господарська діяльність у прикордонному просторі;
- промислова та інша діяльність у виключній (морській) економічній зоні України.

2.3. Відповідальність за порушення законодавства про державний кордон України

Порушення законодавства про державний кордон охоплює широке коло діянь. Відповідно до ст. 20 Закону “Про державний кордон України”, порушниками державного кордону є:

1) особи, які перетнули або намагалися перетнути державний кордон України будь-яким способом поза пунктами пропуску через державний кордон України або в пунктах пропуску через державний кордон України, але з порушенням правил його перетинання;

2) особи, які проникли або намагаються проникнути на українські або іноземні транспортні засоби закордонного прямування з метою незаконного виїзду з території України;

3) іноземні невійськові судна і військові кораблі, які зайшли у територіальне море або внутрішні води України на порушення установлених правил заходження в ці води. Іноземні підводні човни та інші підводні транспортні засоби є порушниками державного кордону України і в тих випадках, коли вони перетинають державний кордон України в підводному положенні або перебувають у цьому положенні під час плавання та перебування у водах України;

4) повітряні судна та інші літальні апарати, що перетнули державний кордон України без відповідного дозволу компетентних органів України або вчинили інші порушення правил перельоту через державний кордон України. Порушенням державного кордону України є також перетинання його будь-якими іншими технічними або іншими засобами без відповідного на те дозволу або на порушення встановленого порядку [10].

З усього видно, що законодавець під порушенням державного кордону розуміє порушення або замах на порушення порядку перетинання державного кордону. Схожою є ситуація з незаконним переміщенням через державний кордон України вантажів, матеріалів, документів та інших предметів, яке в ст. 35 Закону “Про дер-

жавний кордон України” віднесено до окремого виду порушень законодавства про державний кордон.

Нам видається, що такі дії повинні розглядатися як порушення порядку перетинання державного кордону. Останнє є більш широким поняттям, яке повністю охоплює собою згадані порушення. А оскільки порядок перетинання державного кордону є елементом режиму цього кордону то його порушення фактично є порушенням і режиму державного кордону.

Порушення державного кордону України як самостійне поняття може застосовуватись лише остільки, оскільки воно тягне за собою кримінальну відповідальність, передбачену ст. 75 (незаконне перетинання державного кордону України) і ст. 76 Кримінального кодексу України (порушення правил міжнародних польотів) [162].

Порушення законодавства про державний кордон України можна поділити на такі види:

- 1) порушення режиму державного кордону;
- 2) порушення прикордонного режиму;
- 3) порушення режиму в пунктах пропуску через державний кордон;
- 4) інші порушення законодавства про державний кордон України.

Відповідно до ст. 35 Закону “Про державний кордон України”, особи винні в порушенні законодавства про державний кордон України, несуть кримінальну, адміністративну або іншу відповідальність згідно з законодавством України.

Кримінальна відповідальність настає за вчинення таких злочинів, як посягання на територіальну цілісність України (ст. 62 КК України), незаконне перетинання державного кордону України (ст. 75 КК), порушення правил міжнародних польотів (ст. 76 КК), контрабанда (ст. 70 КК), контрабанда наркотичних засобів, психотропних речовин або прекурсорів (ст. 70-1 КК), незаконний вивіз за межі України сировини, матеріалів, обладнання для створення зброї, а також військової і спеціальної техніки (ст. 228-6 КК), незаконне ввезення на територію України відходів і вторинної сировини (ст. 228-7 КК), порушення правил несення прикордонної служби (ст. 250 КК), державна зрада (ст. 56 КК), шпигунство (ст. 57 КК), інших злочинів, пов'язаних з державною чи військовою таємницею (ст.ст. 67, 68, 68-1, 253 КК).

Посяганням на територіальну цілісність України, відповідальність за яке передбачена ст. 62 КК України, є умисні дії, вчинені з метою зміни території або державного кордону України на порушення порядку, встановленого Конституцією України, а так само публічні заклики чи розповсюдження матеріалів із закликами до вчинення таких дій. Такі дії караються позбавленням волі на строк до п'яти років. Посягання на територіальну цілісність України є кваліфікованим (ч. ч. 2, 3 ст. 62 КК), якщо ті ж дії вчинені представником влади, або за попереднім групою осіб, або поєднані з розпалюванням національної чи релігійної ворожнечі (позбавлення волі на строк від трьох до десяти років), а також коли вищевказані дії призвели до загибелі людей або інших тяжких наслідків (позбавлення волі на строк від десяти до п'ятнадцяти років) [162].

Об'єктивна сторона злочину, передбаченого ст. 62 КК України характеризується антиконституційними діями у чотирьох формах:

- 1) дії, спрямовані на зміну території України;
- 2) дії, спрямовані на зміну державного кордону України;
- 3) публічні заклики до вчинення таких дій;
- 4) розповсюдження матеріалів із закликами до вчинення вказаних дій.

Обов'язковою умовою настання відповідальності за ст. 62 КК є протиправність таких дій, тобто вони повинні вчинятися з порушенням встановленого Конституцією України і міжнародним правом порядку зміни території або кордонів держави. Такі дії можуть полягати, наприклад, у спробі змінити територію України шляхом виходу з її складу окремих адміністративно-територіальних одиниць чи інших частин державної території зі створенням самостійних державних утворень або приєднанням до інших держав; вчинення конфлікту на державному кордоні України, пов'язаного зі спробою змінити лінію кордону, в тому числі шляхом нападу на прикордонну заставу і т. п.

Публічні заклики до зміни території або державного кордону України можуть бути пов'язані зі спробами схилити невизачену кількість людей, певні організації чи інші угруповання до вчинення вищевказаних дій. Це може бути і звернення до уряду

чи організацій інших держав про підтримання або надання допомоги щодо зміни території і державного кордону України.

Обов'язковою ознакою цього закону є наявність спеціальної мети - змінити територію або державний кордон України.

Кримінальна відповідальність за порушення порядку перетинання державного кордону України передбачена ст. 75 КК (незаконне перетинання державного кордону) і ст. 76 КК (порушення правил міжнародних польотів).

Незаконним, за ст. 75 КК, є перетинання державного кордону України будь-яким способом поза пунктами пропуску через державний кордон України, або в пунктах пропуску, але без встановлених документів або дозволу відповідних органів влади [162]. Не можуть кваліфікуватися за ст. 75 КК дії особи, яка мала дозвіл на в'їзд в Україну чи виїзд з України, але перетнула або намагалася перетнути державний кордон поза пунктом пропуску через нього.

Незаконне перетинання державного кордону може бути здійснене будь-яким способом (пішки, з використанням транспортних засобів, тварин, вправ тощо), у будь-якому місці державного кордону і в різний час доби, проте такі ознаки (спосіб, місце, час) не є обов'язковими і не впливають на кваліфікацію діяння за ст. 75 КК.

Суб'єктивна сторона злочину характеризується прямим умислом. Мотив і мета вчинення злочину на його кваліфікацію не впливають.

Суб'єктом цього злочину може бути громадянин України, іноземний громадянин, а також особа без громадянства, які перетнули державний кордон без встановлених документів чи дозволу.

Незаконне перетинання державного кордону України карається позбавленням волі на строк до трьох років, або виправними роботами на строк до двох років, або штрафом від п'яти з половиною до одинадцяти офіційно встановлених мінімальних розмірів заробітної плати. Ті ж дії, вчинені повторно, караються позбавленням волі на строк від двох до п'яти років.

Чинність ст. 75 КК не поширюється на випадки прибуття в Україну іноземців або осіб без громадянства без устанолених документів або дозволу для використання

права притулку відповідно до Конституції України, а також з метою набуття статусу біженця [162].

Вліт в Україну чи виліт з України без відповідного дозволу, а так само недотримання зазначених у дозволі маршрутів, місць посадки, повітряних воріт чи висоти польотів утворює склад злочину, передбачений ст. 76 КК України (порушення правил міжнародних польотів). На відміну від незаконного перетинання державного кордону, даний злочин можливий за наявності як прямого умислу, так і злочинної недбалості. Не є злочином порушення правил міжнародних польотів, яке відбулося внаслідок аварії літального апарату, стихійного лиха, втрати орієнтування за умови, що при цьому були дотримані встановлені на такі випадки правила (подача сигналу, зниження, посадка у найближчому до державного кордону аеропорту, чітке виконання сигналів з землі чи в повітрі зі сторони літаків Військ повітряної оборони України, подальше слідування лише з дозволу українських компетентних органів). У випадку, якщо незаконний вліт в Україну здійснюється з метою шпигунства, відповідальність настає за ст. 57 КК України (шпигунство).

Якщо порушення правил міжнародних польотів відбувається в результаті угону або захоплення повітряного судна, відповідальність настає за ст. 217-2 КК України (угон або захоплення залізничного рухомого складу, повітряного, морського чи річкового судна).

Суб'єктом злочину, передбаченого ст. 76 КК, можуть бути громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства - члени екіпажу повітряного судна. Інші особи, які використали борт повітряного судна для протиправного вльоту в Україну чи вильоту з неї, підлягають відповідальності за ст. 75 КК України (незаконне перетинання державного кордону).

Окремо треба розглядати злочини, що посягають на встановлений порядок переміщення матеріальних цінностей, а також окремих предметів та речовин, які вилучені з вільного обігу, через митний кордон України. Оскільки відповідно до ст. 43 Митного кодексу України [107], митний кордон України співпадає з державним кордоном України (за винятком меж спеціальних митних зон), то вчинення таких злочинів є також порушенням законодавства про державний кордон. Серед них: контра-

банда (ст.70 КК), контрабанда наркотичних засобів, психотропних речовин або прекурсорів (ст.70-1 КК), незаконний вивіз за межі України сировини, матеріалів, обладнання для створення зброї, а також військової та спеціальної техніки (ст.228-6 КК), незаконне ввезення на територію України відходів і вторинної сировини (ст. 228-7 КК).

Контрабанда, тобто переміщення товарів, валюти, цінностей та інших предметів через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю, вчинене у великих розмірах або групою осіб, які організувалися для заняття контрабандою, а так само таке ж незаконне переміщення історичних і культурних цінностей, отруйних, сильнодіючих, радіоактивних, вибухових речовин, зброї та боєприпасів до неї (крім гладкоствольної мисливської зброї та бойових припасів до неї) - карається позбавленням волі на строк від трьох до десяти років з конфіскацією майна. Під великим розміром слід розуміти контрабанду, якщо загальна вартість її предметів становить двісті і більше офіційно встановлених мінімальних розмірів заробітної плати [162].

Контрабанда, вчинена за відсутності ознак, вказаних в ст.70 КК, тягне відповідальність за ст.209 Кодексу України про адміністративні правопорушення [163]. Якщо контрабанда пов'язана з незаконним переходом державного кордону, іншими злочинами, скоєне слід кваліфікувати за сукупністю злочинів.

За вчинення контрабанди наркотичних засобів, психотропних речовин або прекурсорів, тобто їх переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю, відповідальність настає за ст.70-1 КК України, яка є спеціальною по відношенню до ст.70. Такі дії караються позбавленням волі на строк від трьох до десяти років з конфіскацією майна або без такої.

Частини 2 і 3 ст. 70-1 КК передбачають кваліфіковані склади контрабанди наркотичних засобів, психотропних речовин або прекурсорів :

1) злочинні дії, вчинені повторно або за попереднім зговором групою осіб, а так само, якщо предметом цих дій були особливо небезпечні наркотичні засоби чи психотропічні речовини або наркотичні засоби і психотропічні речовини у великих

розмірах - караються позбавленням волі на строк від п'яти до двадцяти років з конфіскацією майна ;

2) ті ж дії, вчинені особливо небезпечним рецидивістом або організованою групою, а так само, якщо предметом контрабанди були наркотичні засоби або психотропні речовини в особливо великих розмірах, - караються позбавленням волі на строк від восьми до п'ятнадцяти років з конфіскацією майна.

Відповідальність за порушення встановленого порядку вивозу за межі України сировини, матеріалів, обладнання, технологій, які можуть використовуватися для створення ракетної, ядерної, хімічної, інших видів зброї, військової і спеціальної техніки або надання послуг по створенню зброї, військової і спеціальної техніки, а так само їх вивіз, запасних частин до них та військового майна передбачена ст.228-6 КК України. Такі дії караються позбавленням волі на строк від трьох до восьми років з конфіскацією майна [162]. Кваліфікація дій за даною статтею здійснюється лише за умов, відсутності ознак контрабанди.

Вивіз як ознака об'єктивної сторони злочину, передбаченого ст. 228-6, здійснюється хоча і без додержання встановленого спеціального порядку, але з додержанням загальних митних правил. Зокрема, вивіз здійснюється через митний кордон України без укриття від митного контролю. У випадках переміщення предметів, про які йдеться в ст. 228-6 КК, поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю вчинене утворює склад контрабанди [164, с.856].

Ввезення на територію України або транзит через її територію відходів чи вторинної сировини без належного дозволу утворює склад злочину, передбаченого ст. 228-7 КК України, і карається штрафом в розмірі до сімдесяти п'яти мінімальних розмірів заробітної плати. Кваліфікований склад злочину, передбачений ч.2 даної статті, полягає у ввезенні на територію України речовин чи матеріалів, що належать до категорії небезпечних відходів, які заборонені до ввезення. Такі дії караються позбавленням волі на строк до трьох років або штрафом до ста п'ятидесяти мінімальних розмірів заробітної плати [162].

Порушення правил несення прикордонної служби (ст.250 КК) включає:

а) основний склад - порушення правил несення прикордонної служби особою, яка входить до прикордонного наряду по охороні державного кордону України (карається позбавленням волі на строк від одного року до трьох років);

б) те саме діяння при пом'якшуючих обставинах (тягне застосування правил Дисциплінарного статуту Збройних Сил);

в) діяння, передбачене п. "а", що спричинило тяжкі наслідки (карається позбавленням волі на строк від трьох до десяти років).

Кримінальна відповідальність за п. "а" ст.250 КК настає за порушення конкретних нормативних актів, що регламентують діяльність наряду по охороні державного кордону і незалежно від того чи настали шкідливі наслідки. Пом'якшуючими обставинами, наявність яких зумовлює кваліфікацію вчиненого за п. "б" ст.250, можуть бути як деякі з обставин, що перелічені в ст. 40 КК, так і інші обставини (незначний характер порушення, вчиненого вперше). Тяжкими наслідками, передбаченими п. "в" ст.250, можуть бути незаконне перетинання державного кордону, особами і транспортними засобами, провезення контрабандних товарів тощо.

Із суб'єктивної сторони даний злочин може бути вчинений як умисно, так і з необережності.

Суб'єкт злочину - спеціальний: особа, що входить до складу наряду по охороні державного кордону України.

Державною зрадою (під кутом зору порушення законодавства про державний кордон) є діяння, умисно вчинене громадянином України на шкоду суверенітету, територіальній цілісності, обороноздатності або державній безпеці України: шпигунство, надання іноземній державі, іноземній організації або їх представництвам допомоги у проведенні підривної діяльності проти України.

Шпигунство як форма державної зради полягає в передачі або збиранні з метою передачі іноземній державі, іноземній організації чи їх представникам відомостей, які містять державну чи військову таємницю, а також відомостей, які не становлять такої таємниці, але передаються іноземній розвідці для використання їх на шкоду інтересам України.

Відповідно до Зводу відомостей, що становлять державну таємницю, затверджених наказом Державного комітету з питань державних секретів від 31 липня 1995 року № 47, до державної таємниці зокрема віднесені зведені відомості про заходи і стан підготовки Збройних Сил України, Служби безпеки України та інших військових формувань до виконання завдань територіальної оборони (п.1. 48), про організацію служби і тактику дій Прикордонних військ, застосування спеціальної техніки для затримання порушників кордону [165].

Військовою таємницею є таємна інформація, що охоплює відомості військового характеру, які становлять державну таємницю [164, с.234]. Подання іноземній державі, іноземній організації або їх представникам допомоги у проведенні підривної діяльності проти України передбачає будь-яке сприяння вказаним адресатам, спрямоване на заподіяння шкоди зовнішній безпеці України, недоторканності і непорушності її кордонів.

Суб'єктивна сторона державної зради характеризується виною у формі прямого умислу. Суб'єктом цього злочину може бути лише громадяни України, а співучасником (організатором, підмовником, пособником), крім цього, іноземець або особа без громадянства. Державна зрада карається позбавленням волі на строк від десяти до п'ятнадцяти років з конфіскацією майна [162].

За шпигунство, вчинене іноземним громадянином або особою без громадянства відповідальність настає за ст. 57 КК України.

Інформація, яка віднесена до державної чи військової таємниці, або документи, які містять державну таємницю, є предметом декількох інших злочинів: розголошення державної таємниці (ст. 67 КК); втрата документів, що містять державну таємницю (ст. 68 КК); передача іноземним організаціям відомостей, що становлять службову таємницю (ст.68-1 КК); розголошення військової таємниці або втрата документів, що містять військову таємницю (ст.253 КК).

Порушення законодавства про державний кордон України, за які настає адміністративна відповідальність, можна умовно поділити на такі групи:

- 1) порушення митних правил;
- 2) порушення, що вчиняються іноземними громадянами, особами без громадянства у зв'язку з їх перебуванням на території України;
- 3) інші порушення законодавства державного кордону України.

Адміністративна відповідальність за порушення митних правил передбачена Митним кодексом України [107], а інші чинні акти законодавства України, відповідно до постанови про введення його в дію, застосовуються у частині, яка не суперечить цьому кодексу. В зв'язку з цим такі дії утворюють склад не контрабанди, як це передбачено ст. 208 Кодексу України про адміністративні правопорушення, а склад порушення митних правил. До вказаних порушень, які є одночасно і порушенням законодавства про державний кордон України, відносяться:

1) переміщення предметів через митний кордон України з приховуванням від митного контролю, тобто з використанням тайників та інших засобів, що утруднюють виявлення предметів, або шляхом надання одним предметам вигляду інших, або з поданням митному органу України як підстави для переміщення предметів підроблених документів, документів, одержаних незаконним шляхом, або документів, що містять неправдиві дані, а також документів, що є підставою для переміщення інших предметів при відсутності ознак злочину, чи здійснення підготовчих дій до такого порушення (ст. 115 Митного кодексу України);

2) переміщення предметів через митний кордон України поза митним контролем, тобто переміщення предметів через митний кордон України поза місцем розташування митниці або поза часом здійснення митного оформлення, при відсутності ознак контрабанди, чи здійснення підготовчих дій до такого порушення (ст. 116 Митного кодексу);

3) недекларування предметів, що переміщуються через митний кордон України, в тому числі транзитом через територію України, тобто незаявлення за встановленою формою точних відомостей про такі предмети, а так само декларування предметів не своїм найменуванням (ст. 118 Митного кодексу).

Проведення у справах про порушення митних правил, згідно зі ст. 121 Кодексу, здійснюється службовими особами митних органів України.

Відповідальність іноземних громадян і осіб без громадянства за порушення правил перебування в Україні і транзитного проїзду через її територію визначається Законом “Про правовий статус іноземців” і Кодексом України про адміністративні правопорушення, статті 30 і 203 яких передбачають, які конкретні порушення правил перебування тягнуть за собою адміністративну відповідальність. Серед них:

- а) проживання без документів про право проживання в Україні;
- б) проживання за недійсними документами;
- в) недотримання встановленого порядку реєстрації;
- г) недотримання порядку пересування і вибору місця проживання;
- д) ухилення від виїзду після закінчення терміну перебування;
- е) недотримання Правил транзитного проїзду через територію України.

В якості заходів адміністративного стягнення за перелічені порушення до іноземців органами внутрішніх справ можуть бути застосовані попередження або штраф від п`яти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

В`їзд в Україну іноземцю не дозволяється, якщо він у пункті пропуску через державний кордон України порушив правила перетинання державного кордону України, митні правила, санітарні норми чи правила або не виконав законних вимог посадових органів Прикордонних військ України, митних та інших органів, що здійснюють контроль на державному кордоні. (ст. 25 Закону “Про правовий статус іноземців” [166]).

Контрольно-пропускний пункт Прикордонних військ має право відмовити в пропуску в Україну іноземцям, а за кордон - громадянам України, які намагалися незаконним чином перевезти через державний кордон України зброю, вибухові, радіоактивні речовини та інші предмети, ввіз яких в Україну чи вивіз за кордон суперечить інтересам національної безпеки.

Серед інших, караних в адміністративному порядку порушень законодавства про державний кордон України, - порушення правил міжнародних польотів (ст. 113 КпАП), порушення правил по охороні порядку і безпеки руху на морському транспорті (ст. 114 КпАП), а саме: порушення правил входу суден у порт і виходу їх з порту, руху і стоянки суден у портових водах (ч.1 ст.114 КпАП), проведення без належ-

ного дозволу водозаходних робіт у портових водах, а також недодержання правил подачі сигналів під час цих робіт (ч.2 ст.114 КпАП).

Що стосується відповідальності за передбачені ст.202 КпАП України порушення правил в'їзду в прикордонну зону і проживання в ній, то вона не може застосовуватися з огляду на те, що чинне законодавство взагалі не передбачає такого поняття як прикордонна зона.

Порушенням режиму державного кордону України є порушення встановленого порядку заходження іноземних невійськових суден і військових кораблів у територіальне море, внутрішні води і порти України та перебування в них. Воно включає наступні передбачені Законом "Про державний кордон України" порушення:

недотримання правил мирного проходу через територіальне море України (ст. 13 Закону);

перетинання державного кордону з порушенням встановлених правил (ч.3 ст.9, ст.14);

здійснення промислової, дослідної та пошукової діяльності у водах України (ст.16);

збирання інформації на шкоду безпеці України та вчинення будь-яких інших актів, ворожих Україні (п.1 ст.29);

перебування в районах, де такі дії тимчасово заборонені (ст.17);

недодержання правил радіозв'язку, навігаційних, портових, митних, санітарних та інших правил (ст.15).

При виявленні порушень встановлених правил у територіальному морі і внутрішніх водах України щодо іноземних та українських невійськових суден Прикордонні війська України, згідно з ст. 28 Закону "Про державний кордон України", мають право:

1) запропонувати судну показати національний прапор, якщо його не піднято, провести опит про цілі заходження судна у води України;

2) запропонувати судну змінити курс, якщо він веде закритий для плавання район;

3) зупинити судно і провести його огляд, якщо воно не відповідає на сигнал опиту, перебуває в закритому для плавання районі, порушує інші правила заходження у води України, плавання і перебування в них, а також займається промисловою та іншою діяльністю на порушення законодавства України, міжнародних договорів України. Огляд судна включає перевірку судових та навігаційних документів, документів членів екіпажу і пасажирів, документів на вантаж, а в необхідних випадках - і судових приміщень. Після огляду судна йому може бути дозволено продовжити плавання у водах України з дотриманням установлених правил, або запропоновано покинути води України, або його може бути затримано відповідно до чинного законодавства;

4) поміщати на судно в необхідних випадках прикордонний наряд для супроводження судна в порт або з порту до державного кордону України;

5) знімати з судна і затримувати осіб, які вчинили злочин і підлягають кримінальній відповідальності за законодавством України, передавати цих осіб органам дізнання і слідства, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України;

6) переслідувати і затримувати у відкритому морі судно-порушник державного кордону України або судно, яке порушило закони чи правила плавання і перебування у водах України, до заходження його в територіальне море своєї країни або третьої держави в разі, якщо переслідування почато в територіальному морі або внутрішніх водах України і велося безперервно [8].

Крім цього, Прикордонні війська України мають право заборонити сходити на берег і перебувати на березі членам екіпажів іноземних невійськових суден та іншим особам, які перебувають на них і які допускали правопорушення при плаванні та перебуванні в територіальному морі, внутрішніх водах України, а також під час стоянки суден у портах України (п. 12 ст. 7 Закону “Про Прикордонні війська України” [24]).

Іноземне невійськове судно, яке перебуває в територіальному морі і внутрішніх водах України, відповідно до ст. 29 Закону “Про державний кордон України”, затри-

мується Прикордонними військами України та конвоюється в найближчій порт або інший відповідний пункт у випадках, якщо:

1) судно на шкоду безпеці України займається збиранням інформації або чинить будь-який інший акт, ворожий Україні;

2) судно перебуває у районі, оголошеному компетентними органами України у встановленому порядку тимчасово закритим для плавання;

3) судно незаконно займається будь-якою промисловою, дослідницькою або пошуковою діяльністю, скиданням і захороненням речовин, шкідливих для здоров'я людей або живих ресурсів вод, чи інших відходів і матеріалів;

4) судно провадить висадку чи посадку людей, вивантаження чи навантаження вантажів у не встановлених для цього місцях або у встановлених місцях, але без дозволу компетентних органів України;

5) судно здійснює без дозволу компетентних органів України підняття в повітря або прийняття на борт літальних апаратів;

6) члени екіпажу або інші особи, які перебувають на судні, пошкоджують прикордонні знаки, засоби навігаційного огороження, кабелі зв'язку, інші підводні або надводні об'єкти, що належать Україні;

7) капітан судна не пред'явив необхідних суднових і вантажних документів;

8) судно не підкоряється розпорядженням представників Прикордонних військ України або інших компетентних органів України;

9) судно перебуває в територіальному морі України, внутрішніх водах України на порушення правил, встановлених цим Законом, міжнародних договорів України або загальновизнаних принципів і норм міжнародного права.

Рішення про затримання іноземного невійськового судна приймається Прикордонними військами України після його огляду. При цьому судно, яке допустило таке порушення, затримується Прикордонними військами України при встановленні ними навмисності допущеного порушення або якщо судно завдає шкоди безпеці чи іншим інтересам України. Прикордонні війська України мають право затримати і українське невійськове судно, яке допустило вищеперелічені порушення, і конвоювати його в найближчий порт або інший відповідний пункт [10].

При затриманні іноземного невійськового судна з'ясовуються обставини вчиненого ним правопорушення. Якщо буде встановлено, що це правопорушення не тягне за собою кримінальної відповідальності, судно передається у встановленому порядку уповноваженим представником відповідних іноземних держав або видворяється за межі територіального моря та внутрішніх вод України зі всім екіпажем.

Якщо ж правопорушення тягне за собою кримінальну відповідальність за порушення державного кордону України, Прикордонні війська проводять дізнання по цій справі і передають судно органу, який здійснюватиме слідство. В подальшому залежно від рішення суду воно може бути передане або видворене з частиною екіпажу, яка не притягається до кримінальної відповідальності. Якщо за рішенням суду судно конфіскується, то передається лише згадана вище частина екіпажу.

Щодо іноземних військових кораблів, які порушують закони України або правила плавання і перебування в територіальному морі та внутрішніх водах України, діють окремі правила (ст. 32 Закону "Про державний кордон України [10]). Відповідальність іноземних військових кораблів, що порушують українські закони чи правила перебування і плавання у водах України, впливає з відповідальності держав. Загальновизнано, що військовий корабель - це орган держави, тому його статус в Світовому океані впливає з статусу держави прапору корабля (тобто тої держави, якій належить корабель). Діяльність військового корабля і його командира у водах іншої держави необхідно розглядати як діяльність держави специфічними представниками якої вони є [18, с.185].

Питання відповідальності військових кораблів за неправомірну діяльність вирішується з врахуванням імунітету військового корабля, який передбачає непідсудність його законам іноземної держави. Про те це не означає надання такому кораблю необмежених прав і переваг під час перебування в іноземних водах. Імунітет не може бути використаний у цілях, що суперечать основним принципам міжнародного права: проти суверенітету держави, її територіальної цілісності і недоторканності.

Військові кораблі, що знаходяться в територіальному морі чи внутрішніх водах інших держав, непідвладні законам країни перебування не взагалі, а лише в сфері застосування до них примусових заходів, що забезпечують дотримання чинного в

країні правопорядку. Військові кораблі зобов'язані дотримувати закони країни перебування, а також загальновизнані норми міжнародного права, що регламентують відносини з іноземними кораблями і властями. При цьому недоторканність військового корабля забезпечується лише в умовах мирного часу, при дотриманні ним правил перебування в іноземних водах і за умови, що він поводить себе "дружнім чином". Проте, якщо військовий корабель вчиняє дії, що кваліфікуються як агресія чи акт агресії, його імунітет може втратити силу повністю або частково [18, с.185].

Будь-які питання, пов'язані з відповідальністю іноземного військового корабля, відшкодування заподіяних збитків в результаті неправомірних дій, вирішуються по дипломатичних каналах.

Згідно з діючими нормами міжнародного права, а також виданими відповідно до них Правилами плавання і перебування в територіальному морі та в портах України [144], відповідальність іноземних військових кораблів настає у випадку:

1) заходження і перебування в межах вод України іноземних підводних човнів та інших підводних транспортних засобів, що знаходяться в підводному положенні (ст.3 Правил);

2) невиконання правил радіоз'язку, навігаційних портових, митних, санітарних та інших правил (ст.4 Правил);

3) відмови від послуг лоцманської служби України в тих районах, де лоцманське проведення кораблів є обов'язковим (ст.5 Правил);

4) заходження в райони, заборонені для плавання (ст.6 Правил);

5) порушення встановлених в порту правил звільнення на берег особового складу іноземного військового корабля (ст.24 Правил);

6) порушення порядку допуску на борт корабля і сходження з корабля осіб, які не входять до складу екіпажу іноземного військового корабля (ст.27 Правил);

7) порушення встановлених в порту правил пересування в межах порту неозброєних плавзасобів іноземного військового корабля (ст.30 Правил).

Детальний перелік заборон щодо здійснення діяльності в водах і портах України містить ст. 32 Правил.

У разі недодержання іноземними військовими кораблями, його плавзасобами, літальними апаратами або особовим складом під час плавання і перебування в межах територіального моря, внутрішніх вод, на рейдах та в портах України законів і правил України командирі іноземного військового корабля (загону) ставляться вимоги щодо необхідності їх дотримання. Іноземному військовому кораблю, який ігнорує звернену до нього вимогу про додержання законів і правил України, компетентними органами може бути запропоновано негайно покинути територіальне море України (ст. 7 Правил).

Щодо іноземних військових кораблів, в тому числі підводних човнів, що порушили державний кордон України, Прикордонні війська мають право застосовувати зброю і бойову техніку.

Перетинання державного кордону України повітряними суднами та іншими літальними апаратами без відповідного дозволу компетентних органів України або вчинення ними інших порушень правил перельоту через державний кордон України тягне за собою застосування передбачених законодавством санкцій. Таким суднам (апаратам) органами, що контролюють польоти, може бути пред'явлено вимогу покинути повітряний простір України або здійснити посадку у визначеному ними місці. У випадку невиконання іноземним військовим літаком наказу (сигналу) про посадку чи відмови змінити курс польоту щодо нього можуть бути застосовані примусові заходи аж до відкриття по такому літаку вогню.

Адміністративне затримання осіб, які порушили режим державного кордону України, прикордонний режим або режим у пунктах пропуску через державний кордон України, здійснюється Прикордонними військами України. При цьому встановлені такі строки затримання:

до трьох годин - для складання протоколу;

до трьох діб - в необхідних випадках для встановлення особи і з'ясування обставин правопорушення з повідомленням про це письмово прокурора протягом двадцяти чотирьох годин з моменту затримання;

до десяти діб - із санкції прокурора, якщо правопорушники не мають документів, які посвідчують їх особу.

На вищевказані строки Прикордонні війська здійснюють також адміністративне затримання громадян України, іноземних громадян і осіб без громадянства, які порушили державний кордон України, при відсутності достатніх підстав для порушення проти них кримінальних справ. Якщо щодо цих осіб прийнято у встановленому порядку рішення про передачу їх прикордонним властям суміжної держави, Прикордонні війська наділені правом з санкції прокурора затримувати цих осіб на час, необхідний для їх передачі (п.3, 4 ст.7 Закону “Про Прикордонні війська України [24]).

З метою захисту інтересів України транспортні засоби можуть бути затримані:

Прикордонними військами - українські та іноземні невійськові судна, що перебувають у територіальному морі і внутрішніх водах України, якщо вони порушують закони чи правила плавання, перебування у водах України;

іншими органами, що здійснюють контроль на державному кордоні України - транспортні засоби, на яких виявлено порушення епідеміологічного, екологічного та іншого законодавства України;

Військами повітряної оборони підрозділами Прикордонних військ з охорони державного кордону з повітря - повітряні судна, що перетнули державний кордон України без відповідного дозволу;

начальниками морських портів України - іноземні судна до сплати портових зборів або плати за послуги, надані цим суднам в порту, а також штрафів за порушення правил охорони порядку і безпеки використання засобів чи транспорту.

Справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням правил прикордонного режиму в пунктах пропуску через державний кордон України, розглядають Прикордонні війська України. У справах про порушення державного кордону України вони проводять лише дізнання, після чого передають їх компетентним органам для проведення слідства і розгляду справи по суті.

Дисциплінарну відповідальність за порушення законодавства про державний кордон України несуть:

військовослужбовці - за Тимчасовим Дисциплінарним статутом Збройних Сил України, затвердженим Указом Президента України від 7 жовтня 1993 року [167, с.151-187];

працівники залізничного, морського, повітряного транспорту, на яких поширюються статuti і положення про дисципліну - відповідно до цих статутів чи положень (наприклад, Положення про дисципліну працівників залізничного транспорту [168]);

інші працівники, які здійснюють діяльність, безпосередньо пов'язану з державним кордоном України (наприклад, працівники, що виконують роботи, здійснюють господарську діяльність на державному кордоні України) - за Кодексом законів про працю України.

Військовослужбовці несуть дисциплінарну відповідальність за вчинення таких правопорушень:

порушення правил несення прикордонної служби при пом'якшуючих обставинах (без таких обставин настає кримінальна відповідальність за ст.250 КК України). Перелік типових порушень правил несення прикордонної служби визначений в Наказі Голови Держкомкордону від 31 травня 1996 року № 241 "Про зміцнення військової дисципліни та правопорядку в Прикордонних військах України [169].

2) розголошення службових відомостей , які не підлягають розголошенню, порушення вимог інструкції про поведінку зі службовими документами, якщо вони не містять державної таємниці, встановленого порядку допуску на режимні об'єкти, вимог конспірації, незабезпечення секретності службових переговорів;

3) порушення митних правил або співучасть в цьому правопорушенні;

4) інші діяння, за які законодавством передбачена адміністративна чи кримінальна відповідальність.

Дисциплінарну або кримінальну відповідальність несуть капітани українських морських і річкових суден, командири повітряних суден, начальники залізничних поїздів, провідники вагонів, водії автомобільного транспорту, які допустили незаконне перебування осіб та інші порушення на довірених їм транспортних засобах закордонного слідування.

Матеріальна відповідальність за порушення законодавства про державний кордон України настає у разі заподіяння майнової шкоди одному з суб'єктів правовідносин у сфері охорони державного кордону України, внаслідок чого виникає комплекс прав і обов'язків щодо її відшкодування. Вона включає в себе:

1) відповідальність громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства. Вона може наставати згідно з Постановою Кабінету Міністрів України "Про відшкодування витрат іноземними громадянами (особами без громадянства), громадянами України, проведених у зв'язку з їх затриманнями за порушення (спробу порушення) державного кордону, утриманням на період адміністративного затримання і депортацією" від 17 вересня 1993 року [170], а також в інших випадках порушення особами законодавства про державний кордон України (відповідно до ст.440 Цивільного кодексу України [171]);

2) відповідальність військовослужбовців - настає згідно з Положенням про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду заподіяну державі, затвердженим Постановою Верховної Ради України від 25 червня 1995 року [172];

3) відповідальність працівників - передбачена нормами трудового права;

4) відповідальність за шкоду, заподіяну незаконними діями державних органів (Прикордонних військ, Держмитслужби, інших органів, що здійснюють свої повноваження на державному кордоні), а також їх службових осіб - настає за правилами ст.442 ЦК України;

5) відповідальність за завдання громадяниніві шкоди незаконними діями органів дізнання, попереднього слідства (ними є Прикордонні війська і Держмитслужба), прокуратури і суду - передбачена ст.443 ЦК України і Законом "Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадяниніві незаконними діями органів дізнання, попереднього слідства і суду" від 1 грудня 1994 року [173].

Дуже важливою з практичної точки зору є проблема конкуренції різних видів відповідальності за порушення законодавства про державний кордон.

Беперечним визнається і не викликає сумнівів в юридичній літературі і практиці правоохоронних органів можливість поєднання матеріальної відповідальності з

іншими її видами: кримінальною, адміністративною, дисциплінарною. Щодо суміщення останніх питань вирішується не так однозначно.

Статути про дисципліну не допускають можливості притягнення осіб, на яких поширюється їх дія, одночасно до кримінальної та дисциплінарної відповідальності [168]. Тому можливе одночасне притягнення лише до адміністративної та дисциплінарної відповідальності.

Не може бути ідеальної сукупності між злочинами і адміністративними правопорушеннями.

Неоднозначним залишається питання поєднання різних видів відповідальності за правопорушення, вчинені військовослужбовцями. Чинний Дисциплінарний статут Збройних Сил України не встановлює будь-яких заборон щодо одночасного притягнення порушників до дисциплінарної та кримінальної відповідальності [167], тим самим допускається можливість ідеальної сукупності злочину і дисциплінарного проступку. У той же час Дисциплінарний статут не врегульовує процесуальних підстав поєднання зазначених видів відповідальності.

2.4. Проблеми вдосконалення законодавства про державний кордон України

Комплексно проаналізувавши законодавство про державний кордон України, практику його застосування, а також досвід інших країн в цій галузі ми прийшли до висновку, що підвищення ефективності охорони державного кордону неможливе без усунення недоліків і прогалин в законодавстві. З цією метою нами напрацьовано цілу низку пропозицій, які на нашу думку, створять необхідні умови для більш успішного виконання завдань охорони державного кордону України.

Конституцією України 1996 року в цілому закладено належну правову основу функціонування державного кордону України. Поруч з тим, видається за належне звернути увагу на окремі неточності у формулюванні деяких конституційних положень. Так, відповідно до ч. 1 ст. 17 Основного закону, захист суверенітету і територіальної цілості України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки

є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу [21]. Але захист є лише однією з складових всієї системи забезпечення суверенітету і територіальної цілісності України. Однією з найважливіших функцій держави і справою всього українського народу є забезпечення суверенітету і територіальної цілісності держави, а не тільки її захист. Тому ч. 1 ст. 17 Конституції мала б бути викладена в такій редакції:

“Забезпечення суверенітету і територіальної цілісності України, її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу».

У п. 18 ст. 92 Конституції до питань, що визначаються виключно законами України, віднесено правовий режим державного кордону України [24]. Очевидно, що конституційна норма відобразила помилкове уявлення про режим державного кордону як систему усіх норм, що стосуються державного кордону. Тому, до таких питань повинен бути віднесений не правовий режим, а правовий статус державного кордону України.

Значна частина зауважень і пропозицій стосується вдосконалення Закону “Про державний кордон України”. Повний проект його нової редакції поданий в додатку. В цьому підрозділі зупинимося лише на основних пропозитивних нами нововведеннях. Останні сформульовані нами на підставі комплексного аналізу законодавства України (як чинного, так і того, що вже втратило чинність), а також законодавства зарубіжних держав, зокрема Республіки Молдова [174], Російської Федерації [175], окремі законодавчі акти інших країн.

Принципами взаємовідносин України з іншими державами з прикордонних питань слід визначити наступні:

- територіальної цілісності і недоторканості України;
- недоторканності державного кордону України;
- непорушності державного кордону України;
- правонаступництва державного кордону України;
- забезпечення безпеки України та міжнародної безпеки;
- взаємної поваги до суверенітету держав;

мирного вирішення прикордонних питань;

взаємовигідного багатостороннього співробітництва з іноземними державами.

Окрему статтю треба відвести загальним положенням охорони державного кордону, закріпивши, що вона є невід'ємною складовою частиною загальнодержавної системи забезпечення національної безпеки України і полягає в здійсненні політичних, правових, економічних, військових, оперативних, організаційних, технічних, екологічних, санітарних та інших заходів з метою:

недопущення протиправної зміни державного кордону;

забезпечення дотримання режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон;

захисту на державному кордоні інших національних інтересів України від внутрішніх і зовнішніх загроз.

Охорона державного кордону України забезпечується шляхом здійснення державної прикордонної політики.

Необхідно визначити коло суб'єктів охорони державного кордону України, вказавши, що до нього входять:

1. Український народ.
2. Вищі органи державної влади:
 - а) Верховна Рада України;
 - б) Президент України;
 - в) Кабінет Міністрів України.
3. Спеціальний центральний орган державної виконавчої влади - Державна прикордонна служба України (про неї йтиметься нижче).
4. Інші центральні органи державної виконавчої влади:
 - а) Міністерство закордонних справ України;
 - б) Міністерство оборони України;
 - в) міністерства і відомства, які здійснюють на державному кордоні митний, санітарний, карантинний, ветеринарний, фітосанітарний, екологічний контроль, контроль за вивезенням з України культурних цінностей та інший контроль;

- г) Служба безпеки України ;
 - д) Міністерство внутрішніх справ України.
5. Місцеві органи державної виконавчої влади.

6. Органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян і громадяни.

7. Військові формування:

- а) війська Державної прикордонної служби України;
- б) Збройні Сили України (Війська повітряної оборони і Військово-морські сили).

8. Прикордонні представники України.

В Законі повинні бути визначені повноваження цих суб'єктів (крім Українського народу і вищих органів державної влади - їх повноваження врегульовані Конституцією України) в сфері охорони державного кордону України, механізм їх взаємодії і координації діяльності.

Потребує вирішення проблема оптимізації системи забезпечення охорони державного кордону України.

На підставі аналізу зовнішньополітичної, у тому числі і воєнно-політичної, обстановки на кордонах України та в суміжних державах, соціально-економічної ситуації всередині країни, можна зробити висновок, що основні загрози національним інтересам і безпеці України на її кордонах і в прикордонному просторі переходять з воєнної сфери у невоєнну. Сучасні міжнародні відносини характеризуються відсутністю колишнього гострого ідеологічного протистояння. Сьогодні об'єктивно існують чинники пом'якшення воєнно-політичної обстановки в Європі, скорочується чисельність збройних сил держав, що входили до різних блоків, їхніх воєнних бюджетів, укладаються угоди про скорочення наступальної зброї. Активізувався пошук шляхів формування нової системи Європейської безпеки. Про це, зокрема, свідчить членство України у Раді Європи, підписання Хартії про особливе партнерство України з НАТО, підписання широкомасштабного Договору в Російською Федерацією та його ратифікація Верховною Радою України.

Натомість окреслилися нові загрози національній безпеці на державному кордоні: нелегальна міграція, контрабандна діяльність, відкрите грабування природних ресурсів України у її виключній (морській) економічній зоні, незавершеність процесу договірно-правового оформлення державного кордону України.

У зв'язку зі складними внутрішніми процесами, що відбуваються в Україні, значно послабилися економічні можливості держави щодо забезпечення охорони своїх кордонів такою громіздкою структурою як Прикордонні війська.

Такі чинники і зумовлюють нагальну потребу у зміні військового аспекту охорони кордону на правоохоронний. Прикордонні війська України в їх теперішньому вигляді вже не відповідають ситуації, що склалася, і не здатні достатньо ефективно виконувати весь комплекс завдань з охорони державного кордону. Виходом з такого становища могло б стати створення багатопрофільного державного правоохоронного органу спеціального призначення, який би надійно захищав національні інтереси України у її прикордонному просторі - Державної прикордонної служби України.

Створення такого органу відповідало б Конституції України, відповідно до ч. 3 ст. 17 якої, забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначається законом [21].

Створення Державної прикордонної служби повинно відбуватися в рамках адміністративної реформи, однією з складових якої є поступовий перехід від галузевого до функціонального принципу побудови центральних органів виконавчої влади [176, с.41], а також судово-правової реформи. При цьому запорукою успішності політико-правового реформування є комплексність цього процесу [177].

Ідея створення подібного державного органу вже висунута. Вона знайшла своє закріплення у проектах Концепції державної прикордонної політики України [105], Програми поетапного реформування Прикордонних військ України [178]. Проте вони вимагають ще значного доопрацювання. Сподіваємось, при цьому будуть враховані і нижче викладені положення.

Державна прикордонна служба України бачиться нами як спеціальний центральний правоохоронний орган державної виконавчої влади України, який поклика-

ний забезпечувати реалізацію державної політики у сфері охорони державного кордону України.

Державна прикордонна служба України має очолювати єдину централізовану систему, що включала б в себе:

- 1) органи прикордонного контролю;
- 2) прикордонну варту;
- 3) прикордонні війська;
- 4) оперативні органи;
- 5) процесуально-слідчі органи;
- 6) прикордонно-представницькі органи;
- 7) органи розробки нормативно-правової бази;
- 8) навчальні заклади та підрозділи;
- 9) науково-дослідні установи;

10) підприємства, установи та організації, що підпорядковані Державній прикордонній службі України.

Функціями Державної прикордонної служби повинні стати:

1) охорона державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах;

2) охорона біоресурсів та контроль за дотриманням правил проведення робіт у територіальному морі та виключній (морській) економічній зоні України;

3) реалізація державної політики з прикордонних питань;

4) здійснення пропуску громадян, транспортних засобів та вантажів у пунктах пропуску через державний кордон України;

5) здійснення контролю за дотриманням законодавства з прикордонних питань в прикордонному просторі України;

6) здійснення оперативно-розшукової і процесуально-слідчої діяльності з визначених законодавством питань;

7) забезпечення участі України в міжнародному співробітництві з прикордонних питань і виконання відповідних зобов'язань, що випливають з міжнародних договорів України;

8) проведення прикордонно-представницької роботи;

9) координація відповідно до законодавства України діяльності інших державних органів, що здійснюють свої повноваження у прикордонному просторі;

10) забезпечення відповідно до законодавства України безпеки і захисту осіб, які беруть участь в охороні державного кордону України.

Відповідно до цих функцій Державна прикордонна служба України мала б здійснювати наступні повноваження:

1) розробляти правовий, економічний та військово-спеціальний механізм охорони державного кордону України та її виключної (морської) економічної зони;

2) здійснювати керівництво всіма видами діяльності органів охорони державного кордону України та її виключної (морської) економічної зони, забезпечувати їх бойову і мобілізаційну готовність;

3) забезпечувати додержання режиму державного кордону України, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України;

4) провадити дізнання в справах про незаконне перетинання державного кордону України;

5) розслідувати і розглядати справи про порушення режиму державного кордону України, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України, здійснює адміністративне затримання осіб за вчинення таких правопорушень;

6) розробляти пропозиції щодо правового оформлення кордонів України з суміжними державами, реалізації та вдосконалення законодавства з прикордонних питань;

7) здійснювати військову, розвідувальну, контррозвідувальну, оперативно-розшукову, режимно-пропускну, військово-технічну діяльність, діяльність по забезпеченню власної безпеки системи Державної прикордонної служби України;

8) сприяти іншим правоохоронним органам у боротьбі з міжнародним тероризмом, вживати заходів до припинення злочинної діяльності на державному кордоні груп організованої злочинності і контрабандної діяльності через кордон;

9) організувати у пунктах пропуску через державний кордон України оформлення іноземним громадянам і особам без громадянства віз для тимчасового перебування в Україні;

10) визначати склад прикордонно-представницького апарату України і керувати його діяльністю;

11) брати участь у міжнародному співробітництві з прикордонних питань;

12) охороняти дипломатичні установи та консульські представництва України за кордоном;

13) брати участь в охороні об'єктів та місць перебування вищих посадових осіб України, які знаходяться в прикордонних районах держави;

14) сприяти громадянам та органам державної виконавчої влади, підприємствам, установам, організаціям, об'єднанням громадян у розширенні торгівельно-економічних та інших міжнародних зв'язків;

15) інформувати Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, державні органи, засоби масової інформації про стан охорони державного кордону України;

16) проводити роботу з підготовки і перепідготовки особового складу, комплектування Державної прикордонної служби України кадрами;

17) організувати матеріально-технічне забезпечення служби;

18) здійснювати у випадках, передбачених законодавством, спеціальні заходи забезпечення безпеки працівників органів охорони державного кордону та їх близьких родичів;

19) забезпечувати правовий і соціальний захист осіб, які беруть участь в охороні державного кордону України, та членів їх сімей;

20) здійснювати редакційно-видавничу діяльність.

Основними позитивними результатами створення Державної прикордонної служби повинні стати такі положення:

1) вона забезпечила б виконання законодавства з прикордонних питань;

2) якіснішою і ефективнішою стала б боротьба з нелегальною міграцією і злочинністю на державному кордоні України;

3) з'явилася б можливість розробляти та впроваджувати в життя таку прикордонну політику, яка максимально відповідала б інтересам України як складової частини Європейського товариства;

4) підвищилася б культура і якість прикордонного контролю.

Наступна група зауважень стосується елементів режиму державного кордону України. На наш погляд чинне законодавче їх визначення (ст. 8 Закону “Про державний кордон України” [10]) не зовсім відповідає тому змісту, що вкладається в поняття “режим державного кордону”.

Так, за законом, режим державного кордону України включає порядок плавання і перебування українських та іноземних невійськових суден та військових кораблів у територіальному морі та внутрішніх водах України. Але така діяльність прямо не стосується державного кордону, а тому повинна врегульовуватись правилами прикордонного режиму.

Прикордонний режим, згідно з ст. 23 Закону, встановлюється у прикордонній смузі та контрольованих прикордонних районах. До останніх включається територіальне море і внутрішні води України (ст. 22 ч. 3 Закону).

Отже, очевидною є суперечність: перелічені вище води є об'єктом прикордонного режиму, а порядок плавання і перебування в них віднесені законодавством до режиму державного кордону України.

З нашої точки зору, режимом державного кордону може охоплюватися лише порядок перетинання українськими та іноземними невійськовими суднами та військовими кораблями державного кордону, встановленого на водах. Порядок же їх плавання і перебування в територіальному морі і внутрішніх водах України має визначатися правилами прикордонного режиму.

Ще одне зауваження стосується віднесення законодавцем до режиму державного кордону порядку заходження іноземних невійськових суден і військових кораблів у внутрішні води і порти України і перебування в них. В даному випадку, як і у вищезгаданій ситуації, до режиму державного кордону включаються правила, які йому не властиві. Більш виправданим було б розділяти окремо: 1) порядок заходження суден та кораблів в порти України і перебування в них; 2) порядок їх заходження у

внутрішні води України, і відносити перший - до режиму в пунктах пропуску через державний кордон України, а другий - до прикордонного режиму.

Таким чином, режим державного кордону України, на наш погляд, мав би включати наступні елементи:

- 1) порядок перетинання державного кордону особами і транспортними засобами;
- 2) порядок переміщення через державний кордон товарів та іншого майна;
- 3) порядок утримання державного кордону;
- 4) порядок провадження господарської та іншої діяльності (робіт) на державному кордоні України;
- 5) порядок вирішення питань, пов'язаних з підтриманням режиму державного кордону.

Потребує вдосконалення і розділ III чинного Закону - "Прикордонний режим". Перша стаття розділу повинна давати визначення прикордонного режиму - режиму прикордонної смуги і контрольованих прикордонних районів. Прикордонний режим включає правила:

в'їзду (проходу), тимчасового перебування, проживання, пересування осіб і транспортних засобів у прикордонній смугі та контрольованому прикордонному районі;

господарської, промислової та іншої діяльності, проведення масових заходів у прикордонній смугі та контрольованому прикордонному районі.

обліку та тримання на пристанях, причалах і в пунктах базування самохідних та несамохідних суден, плавзасобів і засобів пересування по льоду, їх плавання та пересування в територіальному морі і внутрішніх водах України.

Далі повинен йти виклад положень про прикордонну смугу і контрольовані прикордонні райони і правила прикордонного режиму.

Існує колізія між ст. 24 Закону "Про державний кордон" і пунктами 7 і 8 Положення про прикордонний режим, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 року [149]. За законом, дозвіл на в'їзд, тимчасове перебування, проживання, провадження робіт і пропуск у прикордонну смугу дають і

здійснюють Прикордонні війська разом з органами внутрішніх справ. А за Положенням, в'їзд у прикордонну смугу та контрольований прикордонний район, перебування, проживання або пересування в їх межах здійснюється громадянами України за наявності документів, які посвідчують їх особу, а іноземцями та особами без громадянства, крім цього, документів, які підтверджують необхідність їх перебування у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі. Така ситуація є наслідком недоліків процесу нормотворення, коли нові за змістом положення приймаються не після чи одночасно з внесенням відповідних змін до закону, а до цього. Очевидно, що положення закону є застарілим, фактично вони відтворюють норму союзного закону. Таким, що відповідає теперішній ситуації в цілому, можна вважати зміст п.п. 7 і 8 Положення. Зауваження виникають лише в частині, що стосується документів, наявність яких є обов'язковою умовою в'їзду, перебування, проживання або пересування іноземних громадян та осіб без громадянства в контрольованому прикордонному районі. Згідно з п. 8 Положення, такими є документи, які посвідчують особу і підтверджують необхідність їх перебування в цих районах. Останнє формулювання видається нам багатозначним і неточним. Доцільніше було б закріпити норму про необхідність наявності в іноземців та осіб без громадянства, крім документів, що посвідчують їх особу, відміток Прикордонних військ та інших уповноважених органів про реєстрацію.

Виходячи з висловлених зауважень і пропозицій ми пропонуємо наступну редакцію ст. 24 чинного Закону (відповідної статті нової редакції Закону):

“В'їзд (прохід), тимчасове перебування і пересування осіб і транспортних засобів у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі.

В'їзд (прохід) у прикордонну смугу та контрольований прикордонний район, перебування і пересування в їх межах здійснюється громадянами України за наявності документів, які посвідчують їх особу, а іноземними громадянами та особами без громадянства, крім цього, відміток Прикордонних військ (органів Державної прикордонної служби) та інших компетентних органів про реєстрацію.

Пропуск у прикордонну смугу здійснюється Прикордонними військами (органами Державної прикордонної служби) самостійно або спільно з органами внутрішніх справ.

Відповідні органи Прикордонних військ (Державної прикордонної служби) за погодженням з органами місцевого встановлюють місця і час в'їзду (проходу) в прикордонну смугу, маршрути пересування, тривалість та інші умови перебування осіб і транспортних засобів у прикордонній смузі.

У необхідних випадках Прикордонні війська (органи Державної прикордонної служби) можуть запроваджувати тимчасові обмеження на в'їзд (прохід), тимчасове перебування і пересування осіб і транспортних засобів у прикордонній смузі та контролюваному прикордонному районі.”

Відповідні зміни повинні бути внесені і до Положення про прикордонний режим.

Що стосується положень про режим у пунктах пропуску через державний кордон України, то вони, на нашу думку мають бути винесені в окремий розділ. При цьому такий розділ повинен містити правила заходження українських та іноземних невійськових суден і військових кораблів на рейди та в порти України і перебування в них (за чинним Законом такі правила включені в режим державного кордону).

Оскільки при здійсненні охорони державного кордону зброя, бойова техніка та спеціальні засоби застосовуються не лише Прикордонними військами (військами Державної прикордонної служби України), але й Військами повітряної оборони, Військово-морськими силами України, то умови і порядок їх застосування повинні врегульовуватися Законом “Про державний кордон України”, а не Законом “Про Прикордонні війська України”, як це має місце сьогодні.

Новий Закон повинен також встановлювати порядок ресурсного забезпечення охорони державного кордону. Зокрема, ми пропонуємо встановити норму, за якою у Фонд розвитку Державної прикордонної служби України зараховуються двадцять п'ять процентів сум, стягнених в якості штрафів за виявлені органами Державної прикордонної служби правопорушення, пов'язані з порушенням режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кор-

дон, а також коштів, виручених від реалізації майна, конфіскованого за такі порушення.

Такий захід зумовить підвищення зацікавленості в здійсненні належного контролю за дотриманням законодавства з прикордонних питань, створить умови для вирішення фінансових проблем у забезпеченні охорони державного кордону.

Висловлені нами пропозиції передбачають наявність єдиного закону, який би комплексно врегулював суспільні відносини в сфері охорони державного кордону - Закону "Про державний кордон України" (сьогодні цьому присвячено два Закони - "Про державний кордон України" і "Про Прикордонні війська України").

Удосконалення потребують норми про відповідальність за порушення законодавства про державний кордон України.

Необхідно встановити кримінальну відповідальність за дії, спрямовані на протиправну зміну державного кордону України на місцевості, визначивши, що їй підлягають особи, винні у вилученні, переміщенні чи знищенні прикордонних знаків з метою протиправної зміни державного кордону України. Кваліфікованими ознаками складу цього злочину могли б бути неодноразовість, настання тяжких наслідків чи інші обтяжуючі обставини.

Доповнити слід статтю 250 Кримінального кодексу України (порушення правил прикордонної служби), встановивши, що суб'єктом цього злочину є не лише особа, яка входить до прикордонного наряду, але й особа, яка виконує інші обов'язки прикордонної служби. Тому пункт "а" ст. 250 КК повинен бути викладений в такій редакції:

"Порушення правил несення прикордонної служби особою, яка входить до складу прикордонного наряду або виконує інші обов'язки прикордонної служби, - карається позбавленням волі на строк від одного до трьох років".

Фактично відсутні на сьогодні норми, які б передбачали адміністративну відповідальність за порушення прикордонного режиму та режиму в пунктах пропуску через державний кордон України. Стаття 203 Кодексу України про адміністративні правопорушення (порушення іноземними громадянами і особами без громадянства

правил перебування в СРСР і транзитного проїзду через територію СРСР) може застосовуватись лише щодо іноземних громадян та всіх без громадянства.

Стаття 202 КпАП в її теперішньому вигляді не може застосовуватись оскільки власне прикордонної зони, відповідальність за порушення правил в'їзду і проживання в якій передбачена даною статтею, чинне законодавство вже не передбачає. Тому нагальною є потреба у внесенні змін до ст. 202 КпАП, якими було б визначено відповідальність за порушення правил прикордонного режиму в прикордонній смузі і контрольованому районі.

Необхідно також посилити адміністративну відповідальність іноземців, а також юридичних осіб і громадян України, які приймають іноземців, за порушення законодавства про правовий статус іноземців.

Крім вищенаведеного, пропонуємо внести ще такі зміни до законодавства:

встановити адміністративну відповідальність за порушення громадянами України, іноземними громадянами та особами без громадянства правил перетинання державного кордону, якщо ці діяння не містять складу злочину, невиконання законних вимог прикордонного наряду та інших представників контрольних служб у пункті пропуску через державний кордон України (КпАП);

надати Прикордонним військам (Державній прикордонній службі) України права щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення на кордоні і накладення адміністративних стягнень за такі порушення (зміни і доповнення до Закону “Про Прикордонні війська України”, Закону “Про державний кордон України” і Кодексу України про адміністративні правопорушення);

запровадити протокольну форму досудової підготовки матеріалів про порушення державного кордону України при відсутності складу злочину проти держави (Кримінально-процесуальний кодекс України);

надати Прикордонним військам (Державній прикордонній службі) України право приймати рішення щодо закриття в'їзду в Україну чи виїзду з України особам, які допустили порушення законодавства про державний кордон України (Закони “Про Прикордонні війська України”, “Про державний кордон України”, “Про правовий статус іноземців”).

Однією з основних загроз національній безпеці України є нарощення процесу нелегальної міграції через її кордони. На жаль, на сьогодні ще не вироблені дієві механізми для вирішення цієї проблеми. Втім, з цим зіткнулася не лише Україна, але й інші країни. Назріла необхідність прийняття Закону “Про імміграцію”, в якому б були визначені правові підстави, порядок здійснення імміграційної діяльності, компетенція державних та інших органів у цій сфері.

Вирішенню проблеми нелегальної міграції могли б сприяти такі заходи:

створення механізму видворення з України іноземних громадян та осіб без громадянства, які порушили законодавство з прикордонних питань;

визначення порядку введення і правового статусу тимчасового спеціального режиму в'їзду та перебування іноземних громадян та осіб без громадянства в окремих прикордонних районах;

визначення порядку підготовки державними та приватними навчальними закладами фахівців для іноземних держав, механізм та джерела фінансування повернення до місця постійного проживання іноземних студентів;

надання Прикордонним військам (Державній прикордонній службі) України права на отримання від відповідних державних органів інформації про реєстрацію спільних підприємств з іноземними інвестиціями;

запровадження ліцензування діяльності щодо здійснення міжнародних авіаційних перевезень;

визначення умовою в'їзду іноземців в Україну наявність в них мінімальної грошової суми (не менш як 50 доларів США або еквівалент цієї суми в національній валюті), необхідної для перебування в Україні, а також коштів на транспортні витрати для повернення на батьківщину або наявність проїздного квитка на зворотній проїзд.

Доцільним видається визначення окремих виправно-трудових установ для утримання іноземних громадян та осіб без громадянства, яким за вироком суду визначено міру покарання у вигляді позбавлення волі.

Висновки

Режим державного кордону України - це система правил, що встановлюються внутрішнім законодавством і міжнародними договорами України з метою забезпечення порядку на державному кордоні та підтримання добросусідських відносин з суміжними державами і регламентують порядок перетинання і утримання державного кордону, провадження на ньому різних робіт (діяльності), вирішення питань, пов'язаних з порушенням цих правил.

Одним з найважливіших заходів в системі забезпечення охорони державного кордону України є встановлення і підтримання прикордонного режиму, що являє собою систему віднесених до внутрішньої компетенції України режимних заходів, які встановлюються в прикордонній смузі і контрольованому прикордонному районі.

Режим у пунктах пропуску через державний кордон України являє собою систему заходів правового впливу відносно осіб в зв'язку з їх перебуванням і пересуванням в цих пунктах, транспортних засобів, вантажів та іншого майна, що спрямовані на попередження і припинення порушень кордону та інших протиправних дій.

Основне призначення режимів, що діють у прикордонному просторі, полягає у забезпеченні порядку на державному кордоні, створенні умов для здійснення його охорони, підвищенні можливості виявлення і припинення випадків незаконного перетинання державного кордону особами і транспортними засобами, незаконного переміщення через кордон товарів (вантажів) та іншого майна. У своїй сукупності режимні правила повинні гарантувати дотримання законності і правопорядку на державному кордоні.

Охорона державного кордону України є невід'ємною частиною загальнодержавної системи забезпечення національної безпеки України, включає в себе здійснення політичних, правових, організаційних, економічних, військових, оперативних, технічних, екологічних, санітарно-карантинних та інших заходів і реалізується шляхом здійснення державної прикордонної політики.

Основними завданнями прикордонної політики України є: створення умов для забезпечення суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності України, її

прикордонної безпеки; недопущення протиправної зміни проходження державного кордону, захоплення і незаконного використання прикордонних ділянок території України; міжнародно-правове оформлення державного кордону; міжнародне співробітництво щодо запобігання воєнній небезпеці, кризам і конфліктам в прикордонному просторі України; протидія економічній експансії на територію України з боку інших держав, нелегальній міграції, транскордонній злочинності та іншим загрозам національній безпеці України у її прикордонному просторі.

Принципами прикордонної політики України є: взаємна повага суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності держав, непорушності кордонів; законність; пріоритет національних інтересів України в прикордонному просторі, комплексний підхід до їх реалізації і захисту; дотримання прав і свобод людини і громадянина; мирне вирішення прикордонних питань; розмежування повноважень та координація дій усіх державних органів і прикордонних контрольних служб; залучення до охорони державного кордону громадян та їх об'єднань, місцевих органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування; гласність і можливість контролю за сферою охорони державного кордону.

Порушення законодавства про державний кордон України поділяються на такі види: порушення режиму державного кордону; порушення прикордонного режиму; порушення режиму в пунктах пропуску через державний кордон України; інші порушення законодавства про державний кордон України. Особи, винні у вчиненні таких діянь, підлягають кримінальній, адміністративній, дисциплінарній та матеріальній відповідальності.

Підвищення ефективності охорони державного кордону неможливе без усунення недоліків і прогалин в законодавстві. Основні пропозиції зводяться до того, що необхідно законодавчо визначити принципи взаємовідносин України з іншими державами з прикордонних питань, загальні положення охорони державного кордону, коло суб'єктів, що її здійснюють, і їх повноваження в цій сфері; по-новому визначити елементи режиму державного кордону; усунути колізії між окремими правовими нормами, що регламентують правила прикордонного режиму; встановити порядок ресурсного забезпечення охорони державного кордону. Необхідно вдосконалити

норми про відповідальність за порушення законодавства про державний кордон України. Оптимізації вимагає і система забезпечення охорони державного кордону України, що має відбутися шляхом зміни її військового аспекту на правоохоронний і створення в зв'язку з цим багатопрофільного державного правоохоронного органу спеціального призначення - Державної прикордонної служби України.

ЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ

В результаті проведеного дисертаційного дослідження державний кордон односторонньо визначається необхідною і суттєвою ознакою (атрибутом) будь-якої держави, в тому числі і України.

Державний кордон - це встановлена юридично чи фактично штучна лінія (на суші і воді) і вертикальна поверхня, що проходить по цій лінії (в надрах, водах і повітряному просторі), які визначають просторові межі території держави і сфери здійснення нею свого суверенітету (територіального верховенства).

Правовий статус державного кордону - це комплексний правовий інститут, норми якого регламентують питання встановлення, функціонування та охорони державного кордону. Комплексність цього інституту полягає в тому, що він включає норми права як внутрішнього, так і міжнародного. Саме тому правовий статус державного кордону України поділяється на конституційно-правовий (державно-правовий) і міжнародно-правовий.

Складовими частинами конституційно-правового інституту державного кордону України є групи норм, що регулюють:

- 1) визначення і встановлення державного кордону;
- 2) режим державного кордону;
- 3) прикордонний режим;
- 4) режим в пунктах пропуску через державний кордон;
- 5) повноваження органів державної влади в сфері охорони державного кордону;
- 6) повноваження Прикордонних військ та інших військових формувань в цій сфері;
- 7) участь органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян і громадян в охороні державного кордону;
- 8) відповідальність за порушення законодавства про державний кордон;
- 9) порядок вирішення територіальних розбіжностей (спорів);
- 10) порядок вирішення прикордонних інцидентів;

11) правовий і соціальний захист військовослужбовців та інших осіб, які беруть участь в охороні державного кордону;

12) порядок ресурсного забезпечення охорони державного кордону.

Сучасний державний кордон України попри неповне правове його оформлення є завершеним міжнародно-правовим явищем, посягання на яке неприпустиме, оскільки несе в собі загрозу порушення стабільності на континенті і в світі.

Прикордонний простір України являє собою виділений з території держави географічний і соціальний простір, який охоплює собою державний кордон, прикордонну смугу, контрольовані прикордонні райони, пункти пропуску через державний кордон, територіальне море, внутрішні води і їх підводне середовище, континентальний шельф і виключну (морську) економічну зону, а також повітряний простір над цими територіями, і в якому встановлюються відповідні режими, а саме: режим державного кордону України; прикордонний режим; режим у пунктах пропуску через державний кордон України.

Основне призначення режимів, що діють у прикордонному просторі, полягає у забезпеченні порядку на державному кордоні, створенні умов для здійснення його охорони, підвищенні можливості виявлення і припинення випадків незаконного перетинання державного кордону особами і транспортними засобами, незаконного переміщення через кордон товарів (вантажів) та іншого майна. У своїй сукупності режимні правила повинні гарантувати дотримання законності і правопорядку на державному кордоні.

Охорона державного кордону України є невід'ємною складовою загальнодержавної системи забезпечення національної безпеки України, включає в себе здійснення політичних, правових, організаційних, економічних, військових, оперативних, технічних, екологічних, санітарно-карантинних та інших заходів і реалізується шляхом здійснення державної прикордонної політики.

Суб'єктами охорони державного кордону України є:

1. Український народ.
2. Верховна Рада України.
3. Президент України.

4. Кабінет Міністрів України.

5. Спеціальний центральний орган виконавчої влади України Державний комітет у справах охорони державного кордону України.

6. Інші центральні органи виконавчої влади України: Міністерство закордонних справ України; Міністерство оборони України; міністерства і відомства, які здійснюють на державному кордоні різні види контролю; Служба безпеки України; Міністерство внутрішніх справ України; місцеві органи державної влади.

7. Органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян і громадяни.

8. Військові формування: Прикордонні війська, Війська повітряної оборони, Військово-морські сили України.

9. Прикордонні представники України.

Координація зусиль у сфері охорони державного кордону має цілу низку рівнів, аспектів і напрямків.

Особи, винні в порушенні законодавства про державний кордон України, несуть кримінальну, адміністративну, дисциплінарну і матеріальну відповідальність згідно з чинним законодавством України.

Підвищення ефективності охорони державного кордону неможливе без усунення недоліків і прогалин в законодавстві. Основними шляхами вдосконалення законодавства про державний кордон є:

усунення окремих неточностей у формулюванні конституційних положень;

прийняття нової редакції Закону "Про державний кордон України";

вдосконалення норм про відповідальність за порушення законодавства про державний кордон України;

реформування системи забезпечення охорони державного кордону України.

Сформульовані висновки і пропозиції повинні сприяти як подальшому дослідженню порушених проблем, так і удосконаленню механізму правового регулювання державного кордону України, а також підвищенню ефективності його охорони.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Козюбра М. І. Теоретичні проблеми реалізації Конституції України //Українське право.- 1996.- Число 3.- С. 4-13.
2. Шемшученко Ю. С. Теоретичні засади реалізації Конституції України //Вісник Академії правових наук України.- 1997.- № 4 (11).- С. 12-21.
3. Трайнин И. П. Вопросы территории в государственном праве // Известия АН СССР. Отделение экономики и права .- М.: Изд-во АН СССР, 1947.- С. 217 - 234.
4. Общая теория права и государства.- М., 1994.- 486 с.
5. Юридический энциклопедический словарь / Гл. ред. А.Я. Сухарев; Редкол.: М.М.Богуславский и др.-2-е изд.- М.: "Советская энциклопедия", 1987.- 527 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. Бабурин С.Н. Территория государства: правовые и геополитические проблемы.- М.: Изд-во МГУ, 1997.- 480 с.
8. Ушаков Н.А. Международное право: основные термины и понятия. Учеб. пособие. М.: ИГП РАН, 1996.
9. Рябов С.Г. Політологічна теорія держави. 2-е вид.- Київ: ТанDEM, 1996. -240с.
10. Закон України "Про державний кордон України" від 4 листопада 1991 р. - Відомості Верховної Ради України.- 1992.- № 2.- Ст.5; 1996.- № 37.- Ст.- 167.
11. Мала енциклопедія етнодержавознавства. / НАН України. Інститут держави і права ім. М.В. Корецького; редкол. Ю.І. Римаренко (відп. ред.) та ін.- К.: Довіра: Генеза, 1996.- 942 с.
12. Волова Л.И. Принцип территориальной целостности и неприкосновенности в современном международном праве.- Ростов н/Д: Изд-во Ростовского университета, 1981.- 192 с.
13. Бантышев А., Василина М. Закон о государственной границе Украины.- Ужгород, 1994.- 70 с.

14. Смоленский П. Дипломатия и границы.- М.: "Международные отношения", 1965.- 85с.

15. Договір між Україною і Республікою Польща про правовий режим українсько-польського кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань від 12 січня 1993 року // Збірник документів про правове оформлення державних кордонів України та співробітництво з прикордонних питань.- Вип.1.- К: Державний комітет у справах охорони державного кордону України.- 1996.- С. 15-49.

16. Договір між Україною і Словацькою Республікою про спільний державний кордон від 14 жовтня 1993 року // Збірник ... - Вип. 1.- С. 104-113.

17.Троицкий В.М., Стешенко Л.А. Новое в советском законодательстве о государственной границе СССР // Советское государство и право.- 1983.- N 9.- С. 24-41.

18. Клименко Б.М., Порк А.А. Территория и граница. М., "Международные отношения", 1985.- 302 с.

19. Клименко Б.М. Международное право и Закон о государственной границе СССР. Новое в советском законодательстве о государственной границе СССР // Советское государство и право.- 1983.- N 9.

20. Скуратов Ю.И. Государственная граница России: формирование правовой основы // Государство и право.- 1993.- N 10.- С.16-25.

20. Мостиський А. Б. Міжнародно-правова основа державних кордонів України: Автореф. дис... канд. Юрид. наук: 12.00.10 / Київський державний університет.- К., 1993.- 27 с.

21. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верхов. Ради України 28 червня 1996 року.- К.: "Право", 1996.- 128 с.

22. Тодыка Ю. Н., Супрунюк Е. В. Конституция Украины - основа стабильности конституционного строя и реформирования общества. / Отв. ред. Цвик М. В. - Симферополь: Таврия, 1997.- 312 с.

23. Погорілко В. Ф. Основи конституційного ладу України.- К.: Ін Юре, 1997.- 40 с.

24. Закон "Про Прикордонні війська України" від 4 листопада 1991 р. - Відомості Верховної Ради України. - 1992.- № 2.- Ст. 7; 1996.- № 37.- Ст. 167.

25. Концепція (основи державної політики) національної безпеки України, схвалена Постановою Верховної Ради України від 16 січня 1997 р. // *Голос України*. - 1997.- 4 лютого. - № 19 (1519).

26. Воєнна доктрина України, затверджена Постановою Верховної Ради України від 19 жовтня 1993р. // *Голос України*.- 1993. - 23 жовтня.

27. Барсегов Ю.Г. Территория в международном праве. Юридическая природа территориального верховенства и правовые основания распоряжения территорией. - М.: Госюриздат, 1958. - 211 с.

28. Клименко Б.М. "Мирное решение территориальных споров".- М.: Международные отношения, 1982.- 183 с.

29. Аваков М. М. Правопреемство освободившихся государств.- М.: "Международные отношения", 1983.- 190 с.

30. Международное право : Учебник. 5-е изд., перераб. и доп. / Отв. ред. Ф.И. Кожевников. - М.: "Международные отношения", 1987.- 590 с.

31. Дністрянський С. С. Самовизначення народів // *Воля*, 1919.- Т. 5.-Ч.3.- С. 102-106.

32. Дністрянський С. С. Нова держава. - Відень - Прага - Львів, 1923.- 29 с.

33. Кушнер П. И. Этнические территории и этнические границы. - М.: Изд-во АН СССР, 1951. -280с.

34. Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Хельсинки, 30 июля - 1 авг. 1975 г.- М.: "Международные отношения", 1987.- 77 с.

35. Курс международного права: В 7 т.- Т. 3.- М.: Наука, 1989.- 259 с.

36. Шалланд Л. Юридическая природа территориального верховенства. Спб., 1903.- 158 с.

37. Общая теория права и государства: Учебник / Под. ред. В.В. Лазарева.- 2-е изд.- перераб. и доп.- М.: Юристъ, 1997.- 472 с.

38. Волова Л.І. Принцип територіальної цілостності і неприкосновенності в сучасному міжнародному праві: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / Рост. ун-т.- М., 1982.- 32 с.

39. Клименко Б.М. Государственная территория. Вопросы теории и практики международного права. - М.: "Международные отношения", 1974.- 168 с.
40. 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.
41. Курс международного права: В 7 т. - Т. 2.- М.: Наука, 1989.- 238 с.
42. Клименко Б.М., Ушаков Н.А. Нерушимость границ - условие международного мира. М.: Наука, 1979.- 167 с.
43. Клименко Б.М. Государственные границы - проблема мира. М.: Международные отношения, 1964.- 138 с.
44. Блищенко И.П. Прецеденты в международном праве.- М., 1977.- 224с.
45. Волова Л.И. Нерушимость границ - новый принцип международного права. - Ростов н/Д.: Издательство Ростовского университета, 1987.- 142 с.
46. Конвенция о правопреемстве государств в отношении договоров от 22 августа 1978 г. // Советский ежегодник международного права. 1979.- М., Изд-во "Наука", 1980.- С. 382-397.
47. Аваков М.М. Правопреемство освободившихся государств.- М.: "Международные отношения", 1983.- 190 с.
48. Шинкарецкая Г.Г. Проблемы правопреемства и границы Российской Федерации // Московский журнал международного права. - 1995.- № 4.- С. 84-105.
49. Конвенция о праве международных договоров 1969 г. // Советский ежегодник международного права. 1970.- М., Изд-во "Наука", 1971.- С.369-381.
50. Матіяшек П. правонаступництво держав: час переглянути міжнародно-правовий принцип *uti possidetis*? // Вісник Академії правових наук України.- 1998.- № 1(12).- С. 59-71.
51. Гідон Готліб. Нація і держава. Новий підхід до етнічних конфліктів та обмеження суверенітету: Пер. з англ.- Львів: Видавнича Спілка "Просвіта", 1997.- 136с.
52. Reeves J.S. International Boundaries // American journal of International Law.- 1944.- No. 4.- Vol. 36-40.

53. Пашуканис Е. Государственные границы // Энциклопедия государства и права.- М., 1925-1926.- С. 357-359.
54. Гроцій Г. О праве войны и мира: Пер. С лат.- М.: Госюриздат, 1957.-868 с.
55. Блюнчли И.К. Современное международное право цивилизованных государств, изложенное в виде кодекса. М., 1878.
56. Ключников Ю., Сабашин А. Международная политика новейшего времени в договорах, нотах и декларациях.- М., 1925.- Ч. 1.- 424 с.
57. Мартенс Ф. Собрание трактатов и конвенций, заключенных Россией с иностранными государствами. Т.Ш. - Спб., 1876; Т.УШ, 1888.
58. Боечко В., Ганжа О., Захарчук Б. Кордони України: історична ретроспектива та сучасний стан.- К.: Основи, 1994.- 168 с.
59. Дністрянський М.С. Кордони України. Територіально-адміністративний устрій.- Львів: Світ, 1992.- 144 с.
60. Кубійович В. Територія України і суміжних земель. Видання 2.- Краків-Львів, 1943.- 25 с.
61. Історія держави і права України: Навч. Посіб. / В.С. Кульчицький, М. І. Настюк, Б. Й. Тищик та ін.- Львів-Хмельницький, 1996.- 375 с.
62. Дорошенко Д. Нарис історії України: В 2 т. -Т.1. -Київ: Глобус, 1991. - 228с.
63. Крип'якевич І. Галицько-Волинське князівство. - К.: Наук. думка, 1984.-174 с.
64. Томашівський С. Історія України: старинні віхи і середні віки. - Мюнхен, 1948.
65. Полонська-Василенко Н. Історія України: У 2-х т.- Т.2.- Київ: Либідь, 1993. - 606 с.
66. Крип'якевич І. Адміністративний поділ України 1648-1654 рр. // Історичні джерела та їх використання. -К.: Наук. Думка, 1966.- 288 с.
67. Субтельний О. Історія. Україна.- 3- є вид., переробл. і доп.- К.: Либідь, 1993.- 717 с.
68. Слюсаренко А.Г., Томенко М.В. Історія Української конституції.- К: Т-во "Знання" України, 1993. - 192 с.

69. ЦДАВО України, ф. 1115, оп. 1, спр. 9, арк. 2-3.
70. Копиленко О. Л., Копиленко М. Л. Держава і право України. 1917 - 1920: Навч. посібник.- К.: Либідь, 1997.- 208 с.
71. Кучма Л. Будівля державності можлива лише на фундаменті злагоди та порозуміння. Доповідь Президенти України Л. Кучми на урочистому засіданні, присвяченому 80-річчю Західноукраїнської Народної Республіки // Урядовий кур'єр.- 1998.- 3 листопада.
72. ЦДАВО України, ф. 2, оп. 1, спр. 18, ч. 1, арк. 70.
73. Известия. - 1925. - 16 октября.
74. ЦДАВО України, ф. 1, оп. 2, спр. 3144, арк. 158.
75. Репида А. Образование Молдавской АССР. - Кишинев, 1974.- 183 с.
76. ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 1821, арк. 32.
77. ЦДАВО України, ф.1, оп.2, спр. 1815, арк.20.
78. ЦДАВО України, ф.1, оп.2, спр.1815, арк.41.
79. Вертек К., Шишкану И. Пакт Молотова-Риббентропа и его последствия для Бессарабии.- Сб. документов.- Кишинев, 1991.
80. Ведомости Верховного Совета СССР.- 1939.- N 36.
81. Вісті. - 1939. - 16 листопада.
82. Ведомости Верховного Совета СССР.- 1940.- N 28.
83. Ведомости Верховного Совета СССР.- 1940.- N 45(108).
84. Документы и материалы по истории советско-польских отношений - М., 1974. - Т. VIII.- 680 с.
85. Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами.- Вып. XIV.- М., 1957.
86. Перший з'їзд Народних комітетів: Доповіді і резолюції.- Ужгород, 1944.
87. Вісник Народної Ради Закарпатської України.- 1944. - 5 грудня.
88. Радянська Україна. - 1945.- 30 червня.
89. Українська РСР у міжнародних відносинах (1945-1957). Київ: Наукова думка, 1959.- 751 с.
90. Радянська Україна.- 1954.- 27 лютого.

91. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки.- Київ, 1937.
92. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики.- М., 1937.
93. Сборник законов и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938-1975. - М., 1975. - Т.І.- С. 104-105.
94. Стецюк П.Б. До питання правонаступництва сучасної Української держави // Ідеологія державотворення в Україні. Матеріали наукової конференції. Київ, 1997.- С. 406-408.
95. Закон “Про правонаступництво України” від 12 вересня 1991 року.- Відомості Верховної Ради України.- 1991.- № 46.- Ст. 617.
96. Передача повноважень Державного Центру УНР в екзилі Президентів і Уряду України // Державний Центр Української Народної Республіки в екзилі.- Філадельфія - Київ - Вашингтон, 1993.- С. 197-227.
97. Україна - правонаступниця УНР // Розбудова держави.- 1992.- N 5.- С. 83.
98. Закони, постанови та інші акти, прийняті Верховною Радою України на шостій сесії (вересень-жовтень 1992 року), частина І.
99. Договір про основи добросусідства та співробітництва між Україною і Угорською Республікою від 6 грудня 1991 року // Політика и время. - 1992. - N 4. - С. 24-28.
100. Договір про добросусідство, дружні відносини і співробітництво між Україною і Республікою Польща від 18 травня 1992 року // Відомості Верховної Ради України.- 1992.- № 43.
101. Договір про добросусідство, дружні відносини і співробітництво між Україною і Словацькою Республікою від 29 червня 1993 року // Політика і час. - 1993. - № 8. - С. 88-93.
102. Договір про добросусідство, дружбу і співробітництво між Україною і Республікою Молдова від 23 жовтня 1992 року // Політика і час. - 1992. - № 11-12. - С. 10-14.

103. Павлюк Б., Ярлыченко В. Пограничная и военная безопасность России // Вестник границы России.- 1998.- № 22.- С. 62-71.
104. Головин Ю. Пограничные интересы России // Вестник границы России.- 1998.- № 4.- С. 75-81.
105. Коцепція державної прикордонної політики України (проект). К., Державний комітет у справах охорони державного кордону України, 1998.
106. Большая советская энциклопедия.- М.: Изд-во "Советская энциклопедия", 1975.- Т.21.- С. 1719.
107. Україна. Закони. Митний кодекс України: текст із змінами і доп. станом на 1 травня 1998 р.- Ужгород: Інформаційно-видавниче агенство "ІВА", 1998.- 240 с.
108. Повітряний кодекс України.- Закони України. Том 5.- К., 1993.
109. Водний кодекс України.- Закони України. Том 9.- К., 1995.
110. Кодекс про надра України.- Закони України. Том 7.- К., 1994.
111. Закон "Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України" від 21 січня 1994 р. - Закони України. Том 7.- К. 1994. - С. 52-58.
112. Розпорядження "Про прикордонно-митний контроль на державному кордоні України з Республікою Білорусь і Російською Федерацією" від 12 жовтня 1992 року, N 160/92-рп.
113. Постанова Кабінету Міністрів України "Про здійснення екологічного контролю в пунктах пропуску через державний кордон" від 20 березня 1995 року, N 198.- Зібрання постанов Уряду України.- 1995.- № 6.- Ст. 143.
114. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Правил перетинання державного кордону громадянами України" від 27 січня 1995 року N 57.- Зібрання постанов Уряду України.- 1995.- № 4.- Ст. 92.
115. Наказ Укрголовдержжарантину "Про затвердження Правил фітосанітарного контролю на державному кордоні України" від 25 вересня 1996 року N 72.
116. Наказ Держмиткому "Про митний контроль на державному кордоні України" від 29 березня 1993 року, N 73.

117. Інструкція "Про взаємодію та розмежування функцій щодо здійснення контролю на державному кордоні" від 29 березня 1994 року [Держкомкордон, Держмитком, МВС, МЗС, СБУ, Національна гвардія, Мінсільгосппрод, Мінприроди, Мінтранс, МОЗ].

118. Договір між Україною та Угорською Республікою про режим українсько-угорського державного кордону, співробітництво та взаємодопомогу з прикордонних питань 1995 року // Збірник документів про правове оформлення державних кордонів України та співробітництво з прикордонних питань.- Вип. 1.- К.: Державний комітет у справах охорони державного кордону України.- 1996.- С. 139-157.

119. Договір між Україною і Словацькою Республікою про режим українсько-словацького державного кордону, співробітництво та взаємодопомогу з прикордонних питань від 14 жовтня 1993 року // Збірник ... - Вип. 1.- С. 104-113.

120. Договір між Україною і Республікою Польща про правовий режим українсько-польського державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань від 12 січня 1993 року // Збірник ... - Вип. 1.- С. 15-49.

121. Угода між Урядом України і Урядом Республіки Польща про пункти пропуску через державний кордон від 16 травня 1992 р. // Збірник ... - Вип. 1.- С. 50-56.

122. Угода між Урядом України і Урядом Російської Федерації про пункти пропуску через державний кордон між Україною і Російською Федерацією від 8 лютого 1995 р. // Збірник ... - Вип. 1.- С. 94-98.

123. Угода між Урядом України і Урядом Румунії про спрощений порядок перетинання спільного державного кордону громадянами, які проживають у прикордонних районах і повітах від 29 березня 1996 р. // Збірник ... - Вип. 1.- С. 69-74.

124. Угода між Урядом України і Урядом Угорської Республіки про спрощений порядок перетинання спільного державного кордону громадянами, які проживають у прикордонних областях від 26 лютого 1995 року // Збірник ... - Вип. 1.- С. 163-170.

125. Угода між Урядом України і Кабінетом Міністрів Республіки Білорусь про спрощений порядок перетину державного кордону працівниками підприємств, ор-

ганізацій та зони відчуження Чорнобильської атомної електростанції від 16 грудня 1994 року // Збірник ... - Вип. 1.- С. 10.

126. Угода між Урядом України і Урядом Словацької Республіки про передавання і приймання осіб через спільний державний кордон від 14 жовтня 1993 року // Збірник ... - Вип. 1.- С. 126-129.

127. Угода між Урядом України і Урядом Республіки Молдова про приймання та передачу осіб через українсько-молдовський державний кордон від 11 березня 1997 року // Збірник ... - Вип. 2.- С. 54-57.

128. Угода між Урядом України і Урядом Республіки Молдова про міжнародне автомобільне сполучення 20 березня 1993 р. // Збірник ... - Вип. 1.- С. 194-198.

129. Угода між Урядом України і Урядом Республіки Польща про передачу і прийом осіб через спільний державний кордон від 24 травня 1993 р. // Збірник ... - Вип. 1.- С. 57-62.

130. Угода про безвізове пересування громадян держав СНД по території її учасників від 9 грудня 1992 р.

131. Угода про співробітництво держав-учасниць СНД по забезпеченню стабільного становища на їх зовнішніх кордонах від 9 жовтня 1992 р.

132. Закон "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення" від 24 лютого 1994 р. - Закони України. Том 7.- К., 1994.- С. 197-222.

133. Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні.

134. Правила санітарної охорони території України від занесення і поширення карантинних та інших інфекційних хвороб.

135. Закон "Про ветеринарну медицину України" від 25 червня 1992 р.- Закони України. Том 3.- К., 1992.- С. 365-378;

136. Закон "Про карантин рослин" від 30 червня 1993 р.- Закони України. Том 5.- К. 1993.- С. 224-233.

137. Інструкція Міністерства культури України про порядок здійснення контролю за вивезенням культурних цінностей з України.

138. Закон "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25 червня 1991 р.- Закони України. Том 2.- К., 1991.- С. 46-78.

139. Положення про екологічний контроль у пунктах пропуску через державний кордон України, N 57 від 6 червня 1995 р, затверджене Міністерством охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України.

140. Положення про Державний комітет в справах охорони державного кордону України, затверджене Розпорядженням Президента України від 1 грудня 1992 р. N 191\92-рп.

141. Постанова Кабінету Міністрів України "Про порядок повітряного сполучення через державний кордон України" N 1017 від 18 грудня 1995 р.

142. Порядок перетинання державного кордону України аварійно-ритувальними та аварійно-відновними формуваннями для локалізації та ліквідації надзвичайних ситуацій, зумовлених стихійним лихом, аваріями і катастрофами", затверджене Постановою Кабінету Міністрів України N 912 від 21 серпня 1997 р.

143. Конвенція ООН з морського права 1982 р.

144. Правила плавання і перебування в територіальному морі, внутрішніх водах, на рейдах та в портах України іноземних військових кораблів, затверджені Постановою Кабінету Міністрів України N 529 від 16 травня 1996 р.- Зібрання Постанов Уряду України.- 1996.- N 12.- Ст. 334.

145. Україна. Закони. Земельний кодекс України: Офіц. Текст із змінами і доп. Станом на 1 серпня 1997 р.- Ужгород: Інформаційно-видавниче агенство "ІВА", 1997.- 124 с.

146. Лісовий кодекс України.- Закони України. Том 7.- К., 1994.

147. Закон "Про тваринний світ" від 3 березня 1993 р.- Закони України. Том 5.- К., 1993.- С. 55-75.

148. Закон "Про виключну (морську) економічну зону України".- Закони України. Том 8.- К., 1995.

149. Постанова Кабінету Міністрів України "Про прикордонний режим" від 27 липня 1998 року, N 1147.

150. Постанова Кабінету Міністрів України "Про контрольовані прикордонні райони" від 3 серпня 1998 року, № 1199.

151. Орзіх М. Ф. Державний устрій України: концепція конституційної моделі // Вісник Академії правових наук України.- 1993.- № 1.- С. 50-60.

151. Загальні правила відкриття та діяльності пунктів пропуску через державний кордон України, затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 19 серпня 1995 року № 665.- Зібрання постанов Уряду України.- 1996.- № 1.- Ст. 10.

152. Положення про зону прикордонного контролю, затверджене Наказом Голови Держкомкордону від 6 лютого 1998 року N 61.

153. Ерошин Б. Ф. Охрана государственной границы на путях международных сообщений. Часть I: Учебник.- Хмельницкий: Изд-во Академии ПВУ, 1997.- 371 с.

154. Концепція охорони державного кордону та суверенних прав України у її виключній (морській) економічній зоні, схвалена Постановою Кабінету Міністрів України від 22 січня 1996 року N 120.

155. Щербаков А. С. Пограничная безопасность России // Безопасность.-М., 1996.- № 1/2.- С. 44-52.

156. Закон "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" від 3 липня 1991 р.- Закони України. Том 2.- К., 1991.- С. 92-113; Том 3.- К., 1992.- С. 343.

157. Шаповал Л. Конституція України як нормативно-правовий акт (теоретичні проблеми кваліфікації) // Право України.- 1997.- № 10.- С. 3-8.

158. Фрицький О., Солов'єва І. Державна влада в Україні як конституційно-правовий інститут // Вісник Академії правових наук України. - 1998. - № 1 (12). -С. 34-41.

159. Закон "Про Раду національної безпеки і оборони України" від 5 березня 1998 р.

160. Постанова Президії Верховної Ради України "Про участь громадськості в охороні громадського порядку і державного кордону" від 10 жовтня 1995 року.

161. Щербаков А. С. Проблема координации действий в сфере охраны государственной границы России и пути ее решения // Государство и право. - 1996. - № 4. - С. 27-36.

162. Кримінальний кодекс України (станом на 15 листопада 1997 р.). Офіційне видання. К.: Парламентське видавництво, 1997.- 67 с.

163. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Офіційний текст (станом на 1 серпня 1997 р.).- Київ: Парламентське видавництво, 1997. - 208 с.

164. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / Відп. ред. Я.Ю. Кондратьєв, С.С. Яценко.- К., 1994.- 960 с.

165. Звід відомостей, що становлять державну таємницю, затверджених наказом Державним комітетом з питань державних секретів від 31 липня 1995 року № 47.- Урядовий кур`єр. - 1995.- 17 серпня.

166. Закон “Про правовий статус іноземців” від 4 лютого 1994 р.- Закони України. Том 7.- К., 1994.- С. 122-130.

167. Тимчасові статuti Збройних Сил України . К., Воєнне видавництво “Ватра”, 1983.- 416с.

168. Положення про дисципліну працівників залізничного транспорту, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 26 січня 1993 року.- Зібрання постанов Уряду України.- 1993.- № 4-5.- Ст. 71.

169. Наказ Голови Держкомкордону “Про зміцнення військової дисципліни та правопорядку в Прикордонних військах України від 31 травня 1996 року № 241.

170. Постанова Кабінету Міністрів України “Про відшкодування витрат іноземними громадянами (особами без громадянства) , громадянами України проведених у зв`язку з їх затриманням за порушення (спробу порушення) державного кордону, утриманням на період адміністративного затримання і депортацією” від 17 вересня 1993 року.

171. Цивільний кодекс України. // Кодекси України. У 3 кн./ Відп. ред. В.Ф. Бойко.- К.: Юрінком Інтер, 1997.- С. 153-268.

172. Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду заподіяну державі, затверджене Постановою Верховної Ради України від 25 червня 1995 року.- Голос України 27 липня 1995 року №138 (1138).

173. Закон “Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянинові незаконними діями органів дізнання, попереднього слідства і суду” від 1 грудня 1994 року.- Закони України. Том 7.- К., 1994.- С. 429-432.

174. Закон “О государственной границе Республики Молдова” от 22 сентября 1994 г. // *Monitorul oficial al Republicii Moldova* .- 1994.- № 12.- Ст. 107.

175. Закон Российской Федерации “О Государственной границе Российской Федерации” от 1 апреля 1993 г. // *Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ*.- 1993.- № 17.- Ст. 594; *Собрание законодательства РФ*.- 1996.- № 50.- Ст. 5610.

176. Авер`янов В. Б. *Органи виконавчої влади в Україні*.- К.: Ін Юре, 1997.- 48с.

177. Кампо В. *Українські реформи: політика і право*.- К., 1995.- 29 с.

178. *Програма поетапного реформування Прикордонних військ України*.- К., Державний комітет у справах охорони державного кордону України, 1998.

ДОДАТОК

**ПРОЕКТ НОВОЇ РЕДАКЦІЇ
ЗАКОНУ “ПРО ДЕРЖАВНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ”**

Пояснювальна записка

Кордон є невід’ємною ознакою (атрибутом) суверенітету будь-якої держави. Тому одним з першочергових завдань при її утворенні є його юридичне закріплення. При цьому, це повинно відбутися як на державному (національному), так і на міжнародному рівні. Проте, крім закріплення (визначення) свого кордону, перед державою, яка щойно утворилась, постає проблема встановлення їх правового статусу.

Постала ця проблема і з утворенням незалежної Української держави в 1991 році. Що стосується визначення кордону новоутвореної держави, то воно позначилося прийняттям 12 вересня 1991 року Закону “Про правонаступництво України”. Встановлення ж його правового статусу відбулося в основному з прийняттям 4 листопада 1991 року Закону “Про державний кордон України”.

Усвідомлюючи всю складність ситуації, що склалася у перші місяці становлення держави, не можна не віддати належне важливості і значущості прийнятого Закону, його ролі в утвердженні незалежності України. Він став базою для укладення договорів України з суміжними державами про спільний міждержавний кордон і його режим, а також для прийняття інших актів законодавства з прикордонних питань. Проте це не означає, що згадуваний Закон позбавлений недоліків і прогалин.

Проаналізувавши зміст чинного Закону, практику його застосування, а також досвід інших країн в цій сфері, доводиться визнати, що він потребує удосконалення до рівня, на якому на сьогоднішній день можна було б належно забезпечувати ефективне правове регулювання державного кордону, створював необхідні умови для забезпечення надійної його охорони. Окремо варто зазначити, що Закон України 1991 року містить до певної міри повторення союзного Закону “Про державний кордон СРСР” 1982 року. Зрозуміло, що останнє, враховуючи реальні зміни у суспільних

відносинах, прийняття в 1996 році Конституції України, не завжди відіграє позитивну роль.

Прогалинами чинного Закону “Про державний кордон України” є відсутність в ньому положень, які б визначали: 1) принципи встановлення і зміни державного кордону України, взаємовідносин України з іншими державами з прикордонних питань; 2) коло суб’єктів охорони державного кордону, їх повноваження; 3) порядок ресурсного забезпечення охорони державного кордону. Не згадує Закон про те, що охорона державного кордону в підводному середовищі забезпечується Військово-морськими силами України, хоча фактично вони таку діяльність здійснюють.

Серед основних недоліків чинного Закону: 1) невідповідність елементів режиму державного кордону змісту, що вкладається у це поняття; 2) колізії між положеннями, що стосуються прикордонного режиму; 3) невиправдане поміщення норм про режим у пунктах пропуску через державний кордон України в розділ “Прикордонний режим”.

Окремо слід сказати про проблему забезпечення охорони державного кордону України. Головним тут є питання оптимізації діяльності в цій сфері. На сьогодні основним суб’єктом, що здійснює повноваження в цій сфері, є Прикордонні війська України. Державний комітет у справах охорони державного кордону України є центральним органом державної виконавчої влади, на який покладено реалізацію державної прикордонної політики, управління Прикордонними військами.

На підставі аналізу зовнішньополітичної, у тому числі і воєнно-політичної, обстановки на кордонах України та в суміжних державах, соціально-економічної ситуації всередині країни, можна зробити висновок, що основні загрози національним інтересам і безпеці України на її кордонах і в прикордонному просторі переходять з воєнної сфери у невоєнну. Сучасні міжнародні відносини характеризуються відсутністю колишнього гострого ідеологічного протистояння. Сьогодні об’єктивно існують чинники пом’якшення воєнно-політичної обстановки в Європі, скорочується чисельність збройних сил держав, що входили до різних блоків, їхніх воєнних бюджетів, укладаються угоди про скорочення наступальної зброї.

Натомість окреслилися нові загрози національній безпеці на державному кордоні: нелегальна міграція, контрабандна діяльність, відкрите грабування природних ресурсів України у її виключній (морській) економічній зоні, незавершеність процесу договірно-правового оформлення державного кордону України.

В зв'язку зі складними внутрішніми процесами, що відбуваються в Україні, значно послабилися економічні можливості держави щодо забезпечення охорони своїх кордонів такою громіздкою структурою як Прикордонні війська.

Такі чинники і зумовлюють нагальну потребу у зміні військового аспекту охорони кордону на правоохоронний. Прикордонні війська України в їх теперішньому вигляді вже не відповідають ситуації, що склалася, і не здатні достатньо ефективно виконувати весь комплекс завдань з охорони державного кордону. Виходом з такого становища могло б стати створення багатопрофільного державного правоохоронного органу спеціального призначення, який би надійно захищав національні інтереси України у її прикордонному просторі - Державної прикордонної служби України.

Створення такого органу відповідало б Конституції України, відповідно до ч. 3 ст. 17 якої, забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначається законом.

Ідея створення подібного державного органу вже висунута. Вона знайшла своє закріплення у проектах Концепції державної прикордонної політики України, Програми поетапного реформування Прикордонних військ України. Проте вони вимагають ще значного доопрацювання. Саме така мета стояла перед автором при розробленні пропонованого проекту нової редакції Закону "Про державний кордон України".

Державна прикордонна служба України повинна стати спеціальним центральним правоохоронним органом державної виконавчої влади України, який покликаний забезпечувати реалізацію державної політики у сфері охорони державного кордону України.

Державна прикордонна служба України має очолювати єдину централізовану систему, що включала б в себе: 1) органи прикордонного контролю; 2) прикордонну

варту; 3) прикордонні війська; 4) оперативні органи; 5) процесуально-слідчі органи; 6) прикордонно-представницькі органи; 7) органи розробки нормативно-правової бази; 8) навчальні заклади та підрозділи; 9) науково-дослідні установи; 10) підприємства, установи та організації, що підпорядковані Державній прикордонній службі України.

Основними позитивними результатами створення Державної прикордонної служби повинні стати такі положення:

вона забезпечила б виконання законодавства з прикордонних питань;

якіснішою і ефективнішою стала б боротьба з нелегальною міграцією і злочинністю на державному кордоні України;

з'явилася б можливість розробляти та впроваджувати в життя таку прикордонну політику, яка максимально відповідала б інтересам України як складової частини Європейського співтовариства;

підвищилася б культура і якість прикордонного контролю.

Вищевикладені міркування і зумовили необхідність розроблення проекту нової редакції Закону "Про державний кордон України".

ЗАКОН

ПРО ДЕРЖАВНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ

РОЗДІЛ І

Загальні положення

Стаття 1. Державний кордон України

Державний кордон України є лінія і вертикальна поверхня, що проходить по цій лінії, які визначають межі території України - суші, вод, повітряного простору.

Державний кордон України недоторканий.

Стаття 2. Визначення державного кордону України

Державний кордон України визначається міжнародними договорами України і рішеннями Верховної Ради України.

Стаття 3. Принципи встановлення і зміни державного кордону України, взаємовідносин України з іншими державами з прикордонних питань

Принципами встановлення і зміни державного кордону України, взаємовідносин України з іншими державами з прикордонних питань є:

- 1) територіальна цілісність і недоторканність України;
- 2) непорушність державного кордону України;
- 3) правонаступництво державного кордону України;
- 4) забезпечення безпеки України та міжнародної безпеки;
- 5) взаємна повага до суверенітету держав;
- 6) мирне вирішення прикордонних питань;
- 7) взаємовигідне багатостороннє співробітництво з іноземними державами.

Стаття 4. Проходження державного кордону України

Проходження державного кордону України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України, встановлюється:

1) на суші - по характерних точках і лініях рельєфу або ясно видимих орієнтирах;

2) на морі - по зовнішній межі територіального моря України;

3) на судноплавних річках - по середині головного форватеру або тальвегу річки; на несудноплавних річках (ручаях) - по їх середині або по середині головного рукава річки; на озерах та інших водоймах - по прямій лінії, що з'єднує виходи державного кордону України до берегів озера або іншої водойми. Державний кордон України, що проходить по річці (ручаю), чи озеру чи іншій водоймі, не переміщується як при зміні обрису їх берегів або рівня води, так і при відхиленні русла річки (ручаю) в той чи інший бік;

4) на водосховищах гідровузлів та інших штучних водоймах - відповідно до лінії державного кордону України, яка проходила на місцевості до їх заповнення;

5) на залізничних і атодорожних мостах, греблях та інших спорудах, що проходять через прикордонні ділянки судноплавних і несудноплавних річок (ручаїв), - по середині цих споруд або по їх технологічній осі, незалежно від проходження державного кордону України на воді.

Стаття 5. Територіальне море України

До територіального моря України належать прибережні морські води шириною 12 морських миль, відлічуваних від лінії найбільшого відпливу як на материку, так і на островах, що належать Україні, або від прямих ліній, які з'єднують відповідні точки. Географічні координати цих точок затверджуються в порядку, який встановлюється Кабінетом Міністрів України. В окремих випадках інша ширина територіального моря України може встановлюватись міжнародними договорами України, а при відсутності договорів - відповідно до загальновизнаних принципів і норм міжнародного права.

Стаття 6. Внутрішні води України

До внутрішніх вод України належать:

- 1) морські води, розташовані в бік берега від прямих вихідних ліній, прийнятих для відліку ширини територіального моря України;
- 2) води портів України, обмежені лінією, яка проходить через постійні портові споруди, які найбільше виступають у бік моря;
- 3) води заток, бухт, губ і лиманів, гаваней і рейдів, береги яких повністю належать Україні, до прямої дінії, проведеної від берега до берега в місці, де з боку моря вперше утворюється один або кілька проходів, якщо ширина кожного з них не перевищує 24 морських миль;
- 4) води заток, бухт, губ і лиманів, морів і проток, що історично належать Україні;
- 5) обмежена лінією державного кордону частина вод річок, озер та інших водойм, береги яких належать Україні.

Стаття 7. Позначення державного кордону України

Державний кордон України на місцевості позначається ясно видимими прикордонними знаками, форми, розмір і порядок встановлення яких визначаються законодавством України і міжнародними договорами України.

Стаття 8. Охорона державного кордону України

Охорона державного кордону України є невід'ємною складовою частиною загальнодержавної системи забезпечення національної безпеки України і полягає в здійсненні політичних, правових, економічних, військових, оперативних, організаційних, технічних, екологічних, соціальних та інших заходів з метою:

- недопущення протиправної зміни державного кордону;
- забезпечення дотримання режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України;
- захисту на державному кордоні інших національних інтересів України від внутрішніх і зовнішніх загроз.

Охорона державного кордону України забезпечується шляхом здійснення державної прикордонної політики.

Суб'єкти охорони державного кордону України визначаються даним Законом, їх повноваження - даним Законом, іншими законодавчими актами України.

Загальну координацію діяльності державних кордонів в сфері охорони державного кордону України здійснюють Президент України і Кабінет Міністрів України.

Стаття 9. Законодавство про державний кордон України

Законодавство про державний кордон України складається з цього Закону, інших актів законодавства України, а також міжнародних договорів України з прикордонних питань.

Якщо міжнародним договором України встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені внутрішнім законодавством України, то застосовуються правила міжнародного договору.

РОЗДІЛ II

РЕЖИМ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ

Стаття 10. Зміст і встановлення режиму державного кордону України

Режим державного кордону включає:

- 1) порядок перетинання державного кордону особами і транспортними засобами;
- 2) порядок переміщення через державний кордон товарів та іншого майна;
- 3) порядок утримання державного кордону;
- 4) порядок провадження на державному кордоні господарської та іншої діяльності (робіт);
- 5) порядок вирішення питань, пов'язаних з підтриманням режиму державного кордону.

Режим державного кордону встановлюється цим Законом, іншими актами законодавства України і міжнародними договорами України з метою забезпечення порядку на державному кордоні і підтримання добросусідських відносин з прикордонними державами.

З врахуванням державних інтересів України і суміжних держав окремі правила режиму державного кордону України можуть не застосовуватися, а характер встановлюваних правил може бути спрощеним.

Стаття 11. Перетинання державного кордону України особами і транспортними засобами

Перетинання державного кордону на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах, а також в повітряному просторі особами і транспортними засобами здійснюються на шляхах міжнародного залізничного, автомобільного, морського, річкового, поромного, повітряного сполучення, або в інших місцях, які визначаються міжнародними договорами України і рішеннями Кабінету Міністрів України, - в пунктах пропуску через державний кордон України.

Пункт пропуску через державний кордон України - це спеціально виділена територія на залізничних і автомобільних станціях, у морських і річкових портах, аеропортах (аеродромах) з комплексом будівель, споруд і технічних засобів, де здійснюються прикордонний, митний та інші види контролю і пропуск через державний кордон осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна.

Відкриття нових пунктів пропуску через державний кордон України, а також припинення їх діяльності чи тимчасове закриття визначаються міжнародними договорами України.

Перетинання державного кордону України поза пунктами пропуску здійснюється на умовах і за правилами, що визначаються міжнародними договорами України.

Морські та річкові невійськові судна і військові кораблі перетинають державний кордон України відповідно до цього Закону, інших актів законодавства України, а також правил, що видаються уповноваженими на те державними органами України і публікуються у встановленому порядку.

Судноплавство на прикордонних річках, озерах та інших водоймах з перетинанням державного кордону України без заходження у порти (на рейди) України і суміжних держав регулюється договорами України з суміжними державами.

Невійськовим суднам при слідуванні від державного кордону України до пунктів пропуску через державний кордон України і в зворотному напрямку, інземним невійськовим суднам при мирному проході через територіальне море України без заходження у внутрішні води України і плаванні в українській частині вод прикордонних річок, озер та інших водойм без заходження в порти (на рейди) України забороняється (крім випадків, передбачених даним Законом):

- 1) заходження в порти (на рейди) України, не відкриті для міжнародних сполучень;
- 2) вихід з портів (з рейдів), не відкритих для міжнародних сполучень;
- 3) заходження в заборонені для плавання райони, про які повідомлено належним чином;
- 4) зупинення, висадка (посадка) людей, розвантаження (завантаження) товарів (вантажів) та іншого майна у невстановлених для цього місцях або у встановлених місцях, але без відповідного на те дозволу, спуск на воду плавучих засобів, підняття в повітря літальних апаратів і прийняття їх на борт, провадження промислової, дослідної та іншої діяльності;
- 5) інші дії, заборонені законодавством України та міжнародними договорами України.

Повітряні судна перетинають державний кордон України у спеціально виділених повітряних коридорах перельоту відповідно до цього Закону, інших актів законодавства України, а також правил, що видаються уповноваженими на те державними органами України і публікуються у встановленому порядку.

Переліт державного кордону України поза повітряними кордонами допускається тільки з дозволу уповноважених на те державних органів України.

Виліт українських та іноземних повітряних суден з території України, а також їх посадка після вльоту на територію України провадяться в аеропортах (на аеродромах), відкритих для міжнародних польотів, де є контрольні-пропускні пункти Дер-

жавної прикордонної служби України і митні установи. Інший порядок вильоту і посадки повітряних суден допускається тільки з дозволу компетентних органів України.

Під час надзвичайних ситуацій, зумовлених великими аваріями, катастрофами і стихійним лихом, аварійно-рятувальні та аварійно-відновлювальні формування перетинають державний кордон України для локалізації та ліквідації таких ситуацій у порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України відповідно до міжнародних договорів України.

Не є порушенням правил перетинання державного кордону України вимушене перетинання державного кордону особами і транспортними засобами на суші, заходження іноземних невійськових суден та військових кораблів в територіальне море України, українську частину вод прикордонних річок, озер та інших водойм, вимушений вліт в повітряний простір України повітряних суден, що здійснені внаслідок надзвичайних обставин: нещасного випадку, аварії, стихійного лиха, льодових умов, буксировки пошкоджених суден (кораблів), доставки врятованих людей, надання швидкої медичної допомоги членам екіпажу або пасажирам, а також з інших вимушених причин.

Капітан судна, командир військового корабля, командир повітряного судна, громадяни, у випадку вимушеного перетинання державного кордону України або вимушеного недотримання визначеного цим Законом порядку перебування у водах, повітряному транспорті України зобов'язаний негайно повідомити про це адміністрацію найближчого українського морського (річкового), порту (пристані), аеропорту (аеродрому) або найближчого підрозділу Державної прикордонної служби і надалі діяти згідно з її вказівками або вказівками військового корабля, морського, річкового, повітряного судна України, що прибуло для надання допомоги чи з'ясування обставин події.

Стаття 12. Мирний перехід через територіальне море України

Іноземні невійськові судна та військові кораблі користуються правом мирного проходу через територіальне море України відповідно до законодавства України і міжнародних договорів України.

Мирний прохід через територіальне море України здійснюється з метою його перетинання без заходження у внутрішні води України або з метою проходу у внутрішні води і порти України чи виходу з них у відкрите море. Прохід вважається мирним, якщо при цьому не порушується мир, а також правопорядок або безпека України.

Іноземні невійськові судна, здійснюючи мирний прохід, повинні прямувати звичайним навігаційним курсом або курсом, рекомендованим компетентними органами України, а також морськими коридорами або відповідно до схеми поділу руху. Морські коридори і схеми поділу руху вказуються на морських картах, що публікуються у встановленому порядку. Капітан іноземного невійськового судна, яке порушило правила мирного проходу, несе відповідальність згідно з законодавством України.

Іноземні військові кораблі, а також підводні транспортні засоби здійснюють мирний прохід через територіальне море України в порядку, який встановлюється Кабінетом Міністрів України. При цьому підводні човни, інші підводні транспортні засоби повинні йти на поверхні і під своїм прапором. У разі недодержання законодавства України, що стосується походу іноземного невійськового судна або військового корабля (підводного човна, іншого підводного транспортного засобу) через територіальне море України, та нехтування звернутою до них вимогою про необхідність додержання законодавства компетентні органи України вправі зажадати від судна (корабля) негайно залишити територіальне море України.

Стаття 13. Переміщення через державний кордон України товарів та іншого майна

Переміщення через державний кордон України товарів та іншого майна здійснюється в порядку, встановленому міжнародними договорами і актами законодавства України.

Стаття 14. Пропуск через державний кордон України осіб, транспортних засобів, товарів та іншого майна

Пропуск осіб, які перетинають державний кордон України, здійснюється органами Державної прикордонної служби України за дійсними документами на право в'їзду в Україну або виїзду з України.

Не підлягають пропуску через державний кордон України особи з дійсними документами, але за наявності підстав, передбачених законодавством України.

Пропуск через державний кордон України осіб, транспортних засобів, товарів та іншого майна включає:

- 1) здійснення прикордонного контролю, який полягає в:
 - а) перевірці й оформленні документів на право в'їзду в Україну чи виїзду з України;
 - б) догляді транспортних засобів, товарів та іншого майна з метою виявлення порушників правил перетинання державного кордону, а також прихованих від догляду і заборонених до ввезення чи вивезення наркотичних засобів, психотропних, сильнодіючих отруйних, радіоактивних і вибухових речовин, шкідливих відходів, зброї, вибухових пристроїв, вогнестрільної зброї та боєприпасів, культурних, історичних та інших цінностей;
 - в) спостереженні за транспортними засобами і в необхідних випадках їх супроводження з метою недопущення завантаження (розвантаження) будь-яких товарів та іншого майна під час їх догляду або після його закінчення;
 - г) контролі за особами, яким закритий в'їзд в Україну або виїзд з України;
 - д) проведення в необхідних випадках особистого огляду громадян, які слідують через державний кордон України. Правила і порядок особистого догляду громадян визначаються законодавством;
- 2) здійснення митного контролю товарів та іншого майна, що належить громадянам, які перетинають державний контроль, підприємствам, установам, організаціям, що здійснюють зовнішньоекономічну діяльність, згідно з положенням Митного кодексу України;

3) здійснення у відповідних випадках санітарно-карантинного, ветеринарного, фітосанітарного і екологічного контролю, контролю за вивезенням з України культурних цінностей та інших видів контролю.

Стаття 15. Тимчасове припинення сполучення через державний кордон України у разі загрози поширення інфекційних хвороб. Карантин

У разі загрози поширення особливо небезпечних інфекційних хвороб на території України або іноземної держави сполучення через державний кордон України на загрожуючих ділянках за рішенням Кабінету Міністрів України може бути тимчасово обмежено чи припинено, або встановлено карантин для людей, тварин, вантажів, насінного, садивного матеріалу та іншої продукції тваринного і рослинного походження, що перетинають державний кордон України.

Стаття 16. Утримання державного кордону України

Порядок і правила утримання державного кордону України визначається договорами України з сусідніми державами. В них відображається порядок збереження і підтримання у справному стані прикордонних знаків, їх контрольних оглядів, облаштування і утримання прикордонних просік, проведення спільних з сусідніми державами перевірок проходження державного кордону. Документи спільних перевірок проходження державного кордону, які не містять його змін, затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Стаття 17. Порядок здійснення господарської діяльності на державному кордоні України

Судноплавство, користування водними об'єктами для потреб лісосплаву та інші види водокористування, створення різних гідроспоруд, провадження інших робіт у внутрішніх водах України, користування землею, лісами, тваринним світом, ведення гірничої справи, геологічних розвідувань та інша господарська діяльність на державному кордоні України провадяться відповідно до законодавства України та міжнародних договорів України і здійснюються таким чином, щоб забезпечувався

належний порядок на державному кордоні України. Компетентними органами України за погодженням з органами Державної прикордонної служби України з урахуванням місцевих умов встановлюється порядок здійснення всіх видів господарської діяльності на державному кордоні України.

Стаття 18. Порядок вирішення питань, пов'язаних з порушенням режиму державного кордону України

Порядок вирішення питань, пов'язаних з порушенням режиму державного кордону України, віднесення їх до компетенції прикордонних представників України, Міністерства оборони України, Міністерства закордонних справ України визначаються договорами України з суміжними державами про спільний міждержавний кордон, його режим, іншими міжнародними договорами України, цим Законом, актами Кабінету Міністрів України.

Особи, повітряні судна, невійськові морські, річкові судна і військові кораблі, інші транспортні засоби, що перетнули або намагалися перетнути державний кордон України з порушенням правил, встановлених даним Законом, визнаються порушниками державного кордону України.

Незаконне перетинання державного кордону України тягне за собою адміністративну або кримінальну відповідальність, передбачену законодавством України. У випадках, коли щодо порушників державного кордону України відсутні підстави для порушення кримінальних справ або провадження в справах про адміністративні правопорушення і вони не користуються правом політичного притулку, наданого Конституцією України, органи Державної прикордонної служби в офіційному порядку передають їх властям держави, з території якої вони перетнули державний кордон. Якщо передача порушників властям іншої держави не передбачена договором України з цією державою, органами Державної прикордонної служби спільно з органами внутрішніх справ видворяють їх за межі України, повідомляючи про це власті держави, на (через) територію якої вони видворяються. В такому ж порядку видворяються за межі України порушники державного кордону, які притягнуті

до адміністративної відповідальності і відносно яких прийнято рішення про їх адміністративне видворення.

Громадяни України, які прибули в пункт пропуску через державний кордон України і втратили документи на право в'їзду в Україну в період перебування за кордоном, залишаються в пунктах пропуску через державний кордон України на час, необхідний компетентним органам для встановлення їх особи і з'ясування обставин втрати документів. Умови їх перебування в пунктах пропуску через державний кордон України визначаються спільно Державною прикордонною службою України і транспортними міністерствами (відомствами) України за погодженням з Генеральною прокуратурою України.

Стаття 19. Прикордонні представники України

Для вирішення питань, пов'язаних з підтриманням режиму державного кордону України, а також врегулювання прикордонних інцидентів на певній ділянці державного кордону України відповідно до міжнародних договорів України у встановленому Кабінетом Міністрів України порядку призначаються прикордонні представники України.

Прикордонні представники України у своїй діяльності керуються законодавством України і міжнародними договорами України.

Перехід (переїзд) державного кордону прикордонні представники здійснюють на підставі спеціальних повноважень, що надаються Державним комітетом у справах охорони державного кордону України.

Врегулювання прикордонних інцидентів, пов'язаних з діями українських або іноземних військових об'єктів (повітряних суден, кораблів тощо) або військовослужбовців, здійснюються представниками Міністерства оборони України, а при потребі - за участю прикордонних представників України.

Не врегульовані прикордонними представниками України чи представниками Міністерства Оборони України питання (інциденти) вирішуються у дипломатичному порядку.

РОЗДІЛ III

ПРИКОРДОННИЙ РЕЖИМ

Стаття 20. Зміст і встановлення прикордонного режиму

Прикордонний режим-режим прикордонної смуги і контрольованого прикордонного району - служить виключно інтересам створення необхідних умов для охорони державного кордону України.

Прикордонна смуга - це ділянка місцевості, яка встановлюється безпосередньо вздовж державного кордону на його сухопутних ділянках або вздовж берегів прикордонних річок, озер та інших водойм у межах території селищних і сільських рад, прилеглих до державного кордону, але не може бути меншою від ширини смуги місцевості, що знаходиться в межах від лінії державного кордону до лінії прикордонних інженерних споруджень. До прикордонної смуги не включаються населені пункти і місця масового відпочинку населення.

Контрольований прикордонний район - це ділянка місцевості, яка визначена в межах території району, міста, прилеглої до державного кордону або до узбережжя моря, що охороняється Прикордонними військами, а також у межах територіального моря, внутрішніх вод, частини вод прикордонних річок, озер та інших водойм і розташованих у цих водах островів.

Прикордонний режим включає правила:

- 1) в'їзду (проходу), тимчасового перебування, пересування осіб і транспортних засобів у прикордонній смузі і контрольованому прикордонному районі;
- 2) провадження господарської, промислової та іншої діяльності (робіт) у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі;
- 3) обліку та тримання на пристанях і в пунктах базування самохідних і несамохідних суден, плавзасобів і засобів для пересування по льоду, їх плавання та перебування у внутрішніх водах України.

Встановлення інших правил прикордонного режиму не допускається. Будь-яке обмеження прав і свобод громадян можливе лише на підставах та в порядку, передбачених законом.

Встановлення прикордонної смуги і контрольованих прикордонних районів і запровадження в них прикордонного режиму здійснюється Кабінетом Міністрів України.

Конкретний зміст, просторові та часові межі дії передбачених цим Законом правил прикордонного режиму, коло осіб, щодо яких відповідні правила діють, встановлюються обласними державними адміністраціями за погодженням зі старшими посадовими особами Державної прикордонної служби на території цих областей і підлягають опублікуванню.

Стаття 21. В'їзд (прохід), тимчасове перебування осіб і транспортних засобів в прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі

В'їзд (прохід) у прикордонну смугу та контрольований прикордонний район, перебування і пересування в їх межах здійснюється громадянами України за наявності документів, що посвідчують їх особу, а іноземним громадянам та особам без громадянства, крім цього, відміток органів Державної прикордонної служби та інших компетентних органів про реєстрацію.

Пропуск у прикордонну смугу здійснюється органами Державної прикордонної служби України самостійно або спільно з органами внутрішніх справ України.

Відповідні органи Державної прикордонної служби України за погодженням з органами місцевого самоврядування встановлюють місця і час в'їзду (проходу) в прикордонну смугу, маршрути пересування, тривалість та інші умови перебування осіб і транспортних засобів у прикордонній смузі.

У необхідних випадках органами Державної прикордонної служби України можуть запроваджувати тимчасові обмеження на в'їзд (прохід), тимчасове перебування і пересування осіб і транспортних засобів у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі.

Стаття 22. Провадження господарської, промислової та іншої діяльності (робіт) у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі

Господарська, промислова та інша діяльність, пов'язана з користуванням землями, лісами, надрами, водами і повітряним простором, проведенням масових громадсько-політичних, культурних та інших заходів в прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі (в тому числі промислова, дослідна, пошукова та інша діяльність в територіальному морі та внутрішніх водах України) регулюються законодавством України, а також прийнятими за погодженням з відповідними органами Державної прикордонної служби України - рішеннями обласних державних адміністрацій.

Господарська, промислова та інша діяльність, роботи в прикордонній смузі здійснюється за дозволом відповідного органу (підрозділу) Державної прикордонної служби України, а у разі використання при цьому повітряного простору, крім цього, - Військ повітряної оборони України.

Стаття 23. Облік та тримання на пристанях, причалах і в пунктах базування самохідних та несамохідних суден, плавзасобів і засобів для пересування по льоду, їх плавання та пересування у внутрішніх водах України

Українські самохідні та несамохідні судна, плавзасоби і засоби пересування по льоду, що використовуються у межах територіального моря і внутрішніх вод України, де встановлено прикордонну смугу і контрольований район, підлягають обов'язковому обліку і тримання на пристанях і в пунктах базування, а також реєстрації їх в органах, що здійснюють нагляд за такими суднами і засобами, а також у відповідних підрозділах Державної прикордонної служби України.

Правилами прикордонного режиму встановлюється порядок виходу цих суден і засобів з пристаней, причалів і пунктів базування і повернення - з повідомленням підрозділів Державної прикордонної служби України, обмежуються час виходу, перебування на воді (льоду), віддалення від пристаней, причалів чи пунктів базування і берега.

РОЗДІЛ IV

РЕЖИМ У ПУНКТАХ ПРОПУСКУ ЧЕРЕЗ ДЕРЖАВНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ

Стаття 24. Зміст і встановлення режиму в пунктах пропуску через державний кордон України

Режим в пунктах пропуску через державний кордон України включає правила в'їзду в ці пункти, перебування і виїзду з них осіб, транспортних засобів, введення, знаходження і вивозу товарів та іншого майна.

Режим в пунктах пропуску через державний кордон України встановлюється відповідно до законодавства України транспортними міністерствами і відомствами України за погодженням з Державною прикордонною службою України виключно з метою створення необхідних умов для здійснення прикордонного, митного та інших видів контролю.

З урахуванням місцевих умов режим в кожному окремому пункті пропуску через державний кордон України на підставі нормативного акту транспортного міністерства, відомства встановлюється наказом (інструкцією) начальника аеропорту, аеродрому, морського, річкового порту, залізничного, автомобільного вокзалу (станції), керівника іншого транспортного підприємства.

Стаття 25. В'їзд (виїзд) осіб, транспортних засобів, ввезення (вивезення) товарів та іншого майна в пунктах пропуску через державний кордон України

В'їзд в пункти пропуску через державний кордон України і виїзд з них осіб, транспортних засобів, а також ввезення (вивезення) товарів та іншого майна здійснюється в спеціально виділених для цього місцях за погодженням з органами Державної прикордонної служби України і Державної митної служби України місцях, що виключають можливість посадки (висадки) людей, завантаження (розвантаження) товарів та іншого майна після здійснення прикордонного і митного контролю.

Стаття 26. Перебування в пунктах пропуску через державний кордон України осіб і транспортних засобів

Місця і тривалість стоянок в пунктах пропуску через державний кордон України транспортних засобів закордонного слідування визначаються адміністрацією транспортних об'єктів за погодженням з органами Державної прикордонної служби України і Державної митної служби України.

Доступ осіб до транспортних засобів і на транспортні засоби закордонного слідування під час здійснення прикордонних та інших видів контролю обмежується, а в необхідних випадках забороняється.

Посадка пасажирів в транспортні засоби при відбутті з України, висадка при прибутті в Україну, а також завантаження (розвантаження багажу, пошти, товарів та іншого майна) здійснюється з дозволу органів Державної прикордонної служби України і Державної митної служби України.

Транспортні засоби закордонного слідування можуть починати рух для відбуття з території України або слідувати вглиб території України, а також змінювати місце стоянки лише з дозволу органів Державної прикордонної служби України та Державної митної служби України.

Посадові особи транспортних підприємств, володільці транспортних засобів зобов'язані на вимогу представників Державної прикордонної служби України та Державної митної служби України відкривати для догляду опломбовані (опечатані) вагони, автомобілі, контейнери, вантажні відділення, трюми та інші приміщення транспортних засобів і вантажі, що на них перевозяться.

Стаття 27. Заходження іноземних невійськових кораблів і військових кораблів у порти (на рейди) України та перебування в них

Іноземні невійськові судна можуть заходити на рейди і в порти України, відкриті для заходження таких суден. Перелік відкритих для заходження іноземних невійськових суден рейдів і портів, порядок заходження і перебування в них, провадження вантажних і пасажирських операцій, сполучень суден з берегом, сходу на берег членів екіпажу судна, відвідання суден особами, які не є членами екіпажу судна, та

інші правила, зв'язані з заходженням іноземних невійськових суден у порти (на рейди) і перебування у цих водах, встановлюються законодавством України і правилами, що публікуються у встановленому порядку.

Іноземні військові кораблі, якщо не передбачено іншого порядку, заходять у внутрішні води і порти України за попереднім дозволом Кабінету Міністрів України. Порядок заходження і перебування іноземних військових кораблів у внутрішніх водах і регулюється правилами, що встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Стаття 28. Додаткові режимні правила в пунктах пропуску через державний кордон України

У пунктах пропуску через державний кордон України визначаються території, приміщення, де безпосередньо здійснюються прикордонні та інші види контролю - зони прикордонних та інших видів контролю. В цих місцях запроваджуються додаткові режимні обмеження, які встановлюються в межах правил і в порядку, передбаченому цим Законом.

РОЗДІЛ V

ЗМІНА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ.

ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ

Стаття 29. Зміна території України. Повноваження вищих органів державної влади

Порядок зміни території України, повноваження вищих органів державної влади передбачені Конституцією України і цим Законом.

Стаття 30. Повноваження Державної прикордонної служби України

Державна прикордонна служба України є спеціальним центральним правоохоронним органом державної виконавчої влади України, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони державного кордону України.

Державна прикордонна служба України очолює єдину централізовану систему, що включає в себе:

- 1) органи прикордонного контролю;
- 2) прикордонну варту;
- 3) прикордонні війська;
- 4) оперативні органи;
- 5) процесуально-слідчі органи;
- 6) прикордонно-представницькі органи;
- 7) органи розробки нормативно-правової бази;
- 8) навчальні заклади та підрозділи;
- 9) науково-дослідні установи;

10) підприємства, установи та організації, що підпорядковані Державній прикордонній службі України.

Функції Державної прикордонної служби України:

- 1) охорона державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах;
- 2) охорона біоресурсів та контроль за дотриманням правил проведення робіт у територіальному морі та виключній (морській) економічній зоні України;
- 3) реалізація державної політики з прикордонних питань;
- 4) здійснення пропуску громадян, транспортних засобів та вантажів у пунктах пропуску через державний кордон України;
- 5) здійснення контролю за дотриманням законодавства з прикордонних питань в прикордонному просторі України;
- 6) здійснення оперативно-розшукової і процесуально-слідчої діяльності з визначених законодавством питань;

7) забезпечення участі України в міжнародному співробітництві з прикордонних питань і виконання відповідних зобов'язань, що випливають з міжнародних договорів України;

8) проведення прикордонно-представницької роботи;

9) координація відповідно до законодавства України діяльності інших державних органів, що здійснюють свої повноваження у прикордонному просторі;

10) забезпечення відповідно до законодавства України безпеки і захисту осіб, які беруть участь в охороні державного кордону України.

Відповідно до цих функцій Державна прикордонна служба України здійснює наступні повноваження:

1) розробляє правовий, економічний та військово-спеціальний механізм охорони державного кордону України та її виключної (морської) економічної зони;

2) здійснює керівництво всіма видами діяльності органів охорони державного кордону України та її виключної (морської) економічної зони, забезпечує їх бойову і мобілізаційну готовність;

3) забезпечує додержання режиму державного кордону України, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України;

4) провадить дізнання в справах про незаконне перетинання державного кордону України;

5) розслідує і розглядає справи про порушення режиму державного кордону України, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України, здійснює адміністративне затримання осіб за вчинення таких правопорушень;

6) розробляє пропозиції щодо правового оформлення кордонів України з суміжними державами, реалізації та вдосконалення законодавства з прикордонних питань;

7) здійснює військову, розвідувальну, контррозвідувальну, оперативно-розшукову, режимно-пропускну, військово-технічну діяльність, діяльність по забезпеченню власної безпеки системи Державної прикордонної служби України;

8) сприяє іншим правоохоронним органам у боротьбі з міжнародним тероризмом, вживає заходів до припинення злочинної діяльності на державному кордоні груп організованої злочинності і контрабандної діяльності через кордон;

9) організовує в пунктах пропуску через державний кордон України оформлення іноземним громадянам і особам без громадянства віз для тимчасового перебування в Україні;

10) визначає склад прикордонно-представницького апарату України і керувати його діяльністю;

11) бере участь у міжнародному співробітництві з прикордонних питань;

12) охороняє дипломатичні установи та консульські представництва України за кордоном;

13) бере участь в охороні об'єктів та місць перебування вищих посадових осіб України, які знаходяться в прикордонних районах держави;

14) сприяє громадянам та органам державної виконавчої влади, підприємствам, установам, організаціям, об'єднанням громадян у розширенні торгівельно-економічних та інших міжнародних зв'язків;

15) інформує Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, державні органи, засоби масової інформації про стан охорони державного кордону України;

16) проводить роботу з підготовки і перепідготовки особового складу, комплектування Державної прикордонної служби України кадрами;

17) організовує матеріально-технічне забезпечення служби;

18) здійснює у випадках, передбачених законодавством, спеціальні заходи забезпечення безпеки працівників органів охорони державного кордону та їх близьких родичів;

19) забезпечує правовий і соціальний захист осіб, які беруть участь в охороні державного кордону України, та членів їх сімей;

20) здійснює редакційно-видавничу діяльність.

Стаття 31. Повноваження інших центральних органів державної виконавчої влади України.

1. Міністерство закордонних справ України.

1) на основі рішень вищих органів державної влади України - веде переговори про встановлення і закріплення державного кордону, готує необхідні документи і матеріали;

2) здійснює зовнішньополітичне, міжнародно-правове забезпечення охорони державного кордону України;

3) оформляє в межах своєї компетенції документи на право в'їзду в Україну і виїзду з України громадянам України, іноземним громадянам та особам без громадянства;

4) вирішує питання дотримання режиму державного кордону, інциденти на державному кордоні, які не врегульовані прикордонними представниками України або Міністерством оборони України.

2. Міністерство оборони України;

1) несе відповідальність за охорону державного кордону України в повітряному просторі і підводному середовищі;

2) забезпечує участь Збройних Сил України в охороні державного кордону на суші, морі, прикордонних річках, озерах та інших водоймах у випадках і порядку, передбачених законодавством України;

3) сприяє Прикордонним військам в ресурсному, розвідувальному та іншому забезпеченні охорони державного кордону на основі законодавства України і міжвідомчих угод.

3. Служба безпеки України:

1) забезпечує захист життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави на державному кордоні в загальній системі забезпечення національної безпеки України;

2) здійснює аналіз і прогнозування політичної, соціально-економічної і криміногенної ситуації в прикордонних районах України, на каналах міжнародних

сполучень, а також кризових ситуацій в суміжних державах, які зачіпають безпеку України на державному кордоні, організовує отримання інформації в цих цілях;

3) скеровує оперативно-розшукову діяльність органів державної безпеки по виявленню, попередженню і припиненню нелегальної діяльності через державний кордон іноземних спеціальних служб і організацій, злочинних груп і окремих осіб;

4) взаємодіє зі спеціальними службами іноземних держав в інтересах охорони державного кордону України;

5) бере участь у забезпеченні безпеки при проведенні на державному кордоні і в прикордонних районах масових заходів загально-державного чи міжнародного характеру;

4. Міністерство внутрішніх справ України:

1) сприяє Прикордонним військам України в проведенні заходів по охороні державного кордону, боротьбі з нелегальною діяльністю через нього, розшуку осіб, які порушили режим державного кордону, в з'ясуванні і перевірці обставин правопорушень громадян, затриманих в адміністративному чи кримінально-процесуальному порядку;

2) інформує Прикордонні війська про стан правопорядку в прикордонних районах України, виявлені протиправні діяння і осіб, які мають протиправні устремління відносно державного кордону і Прикордонних військ;

3) забезпечує участь органів внутрішніх справ в контролі за дотриманням прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон;

4) забезпечує за поданням Прикордонних військ тимчасове обмеження чи заборону доступу громадян на окремі ділянки місцевості чи об'єкти поблизу державного кордону під час пошуку порушників державного кордону, відбиття збройного втручання чи масових переходів громадян суміжних держав на територію України;

5) забезпечує громадський порядок при проведенні на державному кордоні і в прикордонних районах України масових заходів;

6) забезпечує правопорядок в прикордонних районах при виникненні надзвичайних ситуацій, введення надзвичайного стану;

7) бере участь у правовому вихованні населення прикордонних районів України, профілактиці спільно з Прикордонними військами правопорушень на державному кордоні і в пунктах пропуску через нього.

5. Міністерства і відомства, які здійснюють на державному кордоні митний, санітарно-карантинний, ветеринарний, фітосанітарний, екологічний контроль, контроль за вивезенням з України культурних цінностей та інший контроль;

1) організують і проводять заходи по захисту на державному кордоні економічних, екологічних та інших інтересів особи, суспільства і держави;

2) видають в межах своєї компетенції нормативні акти, які є обов'язковими для виконання всіма юридичними і фізичними особами на території України;

3) контролюють дотримання підприємствами, установами, організаціями, об'єднаннями громадян і громадянами вимог міжнародних договорів України, законодавства України з питань, що належать до їх компетенції;

4) створюють в необхідних випадках в пунктах пропуску через державний кордон контрольні органи (пункти) і організують їх роботу, визначають засоби і методи контролю;

5) взаємодіють між собою і сприяють Прикордонним військам в охороні державного кордону;

6) співробітничать в охороні державного кордону з відповідними органами іноземних держав.

Стаття 32. Повноваження місцевих органів державної виконавчої влади України.

Місцеві органи державної виконавчої влади:

1) забезпечують умови для охорони державного кордону уповноваженими на те законом військами і органами, приймають з цією метою нормативні і розпорядчі акти в межах своєї компетенції;

2) інформують Прикордонні війська з питань, що стосуються обстановки в прикордонних районах України;

3) сприяють Прикордонним військам у залученні громадян на добровільних засадах до охорони державного кордону України;

4) контролюють на своїх територіях виконання всіма органами, підприємствами, установами, організаціями, об'єднаннями громадян, а також посадовими особами і громадянами законодавства про державний кордон України.

РОЗДІЛ VI

УЧАСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ПІДПРИЄМСТВ, УСТАНОВ, ОРГАНІЗАЦІЙ, ОБ'ЄДНАНЬ ГРОМАДЯН І ГРОМАДЯН В ОХОРОНІ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ

Стаття 33. Участь органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій і об'єднань громадян в охороні державного кордону України

Органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації і об'єднання громадян:

1) подають допомогу Прикордонним військам, Військам повітряної оборони, Військово-морським силам України, державним органам, що здійснюють різні види контролю на державному кордоні, виконують їх законні приписи, надають необхідну для їх діяльності інформацію;

2) сприяють Прикордонним військам у залученні громадян на добровільних засадах до охорони державного кордону.

Органи місцевого самоврядування, крім цього, надають згідно із законодавством України земельні ділянки для потреб охорони державного кордону України, здійснюють контроль за використанням землі, дотриманням на цих ділянках природоохоронного законодавства України.

Стаття 34. Участь громадян в охороні державного кордону України.

Громадяни беруть участь на добровільних засадах в охороні державного кордону в складі громадських організацій, в якості позаштатних співробітників Державної прикордонної служби України та в інших формах.

Порядок залучення громадян до охорони державного кордону України визначається законодавством України.

РОЗДІЛ VII

ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ І ВІЙСЬК ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ, ВІЙСЬК ПОВІТРЯНОЇ ОБОРОНИ УКРАЇНИ, ВІЙСЬКОВО-МОРСЬКИХ СИЛ УКРАЇНИ, ІНШИХ ВІЙСЬКОВИХ ФОРМУВАНЬ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ

Стаття 35. Повноваження органів і військ Державної прикордонної служби України

Для виконання завдань і здійснення функцій, передбачених ч. ч. 3 і 4 ст. 30 цього Закону, у межах прикордонної смуги, контрольованого прикордонного району, в пунктах пропуску через державний кордон України, а також на території, де прикордонну смугу та контрольований прикордонний район не встановлено, але органи і війська Державної прикордонної служби здійснюють охорону державного кордону України або прилеглої до охоронюваного ними узбережжя моря території району, міста, селища, сільради, в територіальному морі України, внутрішніх водах, що належать Україні, органи і війська Державної прикордонної служби України мають право:

1) розташовувати прикордонні наряди, пересуватися при виконанні службових обов'язків по будь-яких ділянках місцевості, користуватися безоплатно усіма видами міського пасажирського транспорту (крім таксі), залізничного і водного транспорту приміського сполучення та автобусами приміських сполучень; вимагати від володільців, користувачів земельних ділянок в прикордонній смузі виділення місць для

пересування прикордонних нарядів, обладнання і утримання в належному стані проходів через загородження, переходів через інші перешкоди; супроводжувати невійськові судна та інші транспортні засоби і розташовувати на них прикордонні наряди;

2) з метою недопущення і припинення порушень режиму державного кордону України, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України перевіряти необхідні документи в осіб і документи транспортних засобів та вантажів, що на них перевозяться; не пропускати через державний кордон України осіб, які не мають дійсних документів на право в'їзду в Україну або виїзду з України, до належного оформлення ними документів на право перетинання державного кордону України або до уточнення обставин втрати документів громадянами України в період перебування за кордоном і встановлення їх особи;

3) вести дізнання у справах про порушення державного кордону України, здійснювати оперативно-розшукову діяльність відповідно до чинного законодавства;

4) здійснювати затримання і особистий огляд осіб, щодо яких є підстави підозрювати їх в порушенні режиму державного кордону України, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України, запрошувати, а при необхідності доставляти таких осіб в розташування органів і військ Державної прикордонної служби України чи в інші місця для з'ясування обставин вчиненого порушення, а також оглядати і при необхідності вилучати наявні при них речі; зупиняти, оглядати і затримувати транспортні засоби, оглядати (доглядати) і затримувати вантажі, що на них перевозяться;

5) здійснювати адміністративне затримання осіб, які порушили режим державного кордону України, прикордонний режим або режим у пунктах пропуску через державний кордон України, на строк до трьох годин для складення протоколу, а в необхідних випадках для встановлення особи і з'ясування обставин правопорушення - до трьох діб з повідомленням про це письмово прокурора протягом двадцяти чотирьох годин з моменту затримання або на строк до десяти діб з санкції прокурора, якщо правопорушники не мають документів, які посвідчують їх особу;

6) здійснювати на строки, передбачені пунктом 5 цієї статті, адміністративне затримання громадян України, іноземних громадян і осіб без громадянства, які порушили державний кордон України, при відсутності достатніх підстав для порушення проти них кримінальних справ, а якщо щодо цих осіб прийнято у встановленому порядку рішення про передачу їх прикордонним властям суміжної держави, з санкції прокурора затримувати цих осіб на час, необхідний для їх передачі;

7) тримати осіб, підданих адміністративному затриманню, в ізоляторах тимчасового тримання або в інших приміщеннях, спеціально обладнаних для цих цілей. Про кожний випадок адміністративного затримання, особистого огляду затриманого, огляду і вилучення речей, що є при ньому, складається протокол і повідомляється прокурору;

8) розглядати справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням режиму державного кордону України, прикордонного режиму і режиму у пунктах пропуску через державний кордон України;

9) вилучати у встановленому порядку заборонені до ввезення в Україну або вивезення з України предмети, а також предмети контрабанди, які переміщуються через державний кордон України;

10) визначати спільно з заінтересованими підприємствами, установами та організаціями місця і тривалість зупинок (стоянок) транспортних засобів закордонного прямування в пунктах пропуску через державний кордон України;

11) обмежувати у випадках, які спричиняються обставинами, пов'язаними з забезпеченням охорони державного кордону України, провадження різних робіт у прикордонній смузі, за винятком робіт на будовах, здійснюваних відповідно до міжнародних договорів України, на будовах державного значення і проведення заходів, пов'язаних із стихійним лихом та особливо небезпечними інфекційними хворобами;

12) використовувати засоби електричного зв'язку міністерств, інших органів державного управління, транспортні засоби підприємств, установ, організацій під час відбиття вторгнень на територію України, припинення збройних та інших провокацій на державному кордоні, розшуку і затримання порушників державного кордо-

ну, а також в інших випадках, спричинених обставинами, на умовах, погоджених у встановленому порядку;

13) здійснювати інші дії щодо охорони державного кордону України, виключної (морської) економічної зони відповідно до законодавства України, її міжнародних догворів. У необхідних випадках, пов'язаних з розшуком і затриманням порушників державного кордону України, органи і війська Державної прикордонної служби України можуть здійснювати на території України надані їм права і за межами території прикордонної смуги і пунктів пропуску через державний кордон України;

14) у випадках і в порядку, встановлених законодавством України, не допускати в'їзду в Україну іноземних громадян, а також виїзду з неї громадян України та іноземних громадян;

15) використовувати в порядку, передбаченому законодавством України, земельні ділянки;

16) одержувати безплатно за письмовими запитами начальників оперативно-розшукових та процесуально-слідчих підрозділів Державної прикордонної служби України від державних органів, підприємств, установ і організацій, а також об'єднань громадян інформацію, необхідну для виконання покладених на Державну прикордонну службу України війська обов'язків, за винятком випадків, коли законодавством України встановлено спеціальний порядок одержання інформації;

17) використовувати у порядку, встановленому законодавством України, водний і повітряний простір України, морські та річкові порти, аеропорти і аеродроми (посадочні майданчики), розташовані на території України, незалежно від їх відомчої належності і призначення; одержувати навігаційну, метеорологічну, гідрографічну та іншу інформацію, необхідну для забезпечення польотів і кораблеводіння, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

18) залучати до вирішення завдань з охорони державного кордону України на добровільних засадах громадян;

19) здійснювати спеціальні заходи забезпечення безпеки осіб, які беруть участь в охороні державного кордону України та їх близьких родичів, недоторканості житла, а також збереження їх майна згідно з чинним законодавством;

20) застосовувати зброю, бойову техніку і спеціальні засоби у випадках і порядку, передбачених законодавством України.

Крім цього, у територіальному морі і внутрішніх водах України органи і війська Державної прикордонної служби України при виконанні покладених на них завдань щодо іноземних та українських невійськових суден мають право:

1) запропонувати судну показати національний прапор, якщо його не піднято, провести опит про цілі заходження судна у води України;

2) запропонувати судну змінити курс, якщо він веде в закритий для плавання район;

3) зупинити судно і провести його огляд, якщо воно не відповідає на сигнал опиту, перебуває в закритому для плавання районі, порушує інші правила заходження у води України, плавання і перебування в них, а також займається промисловою та іншою діяльністю на порушення законодавства України, міжнародних договорів України. Огляд судна включає перевірку судових та навігаційних документів, документів членів екіпажу і пасажирів, документів на вантаж, а в необхідних випадках - і судових приміщень. Після огляду судна йому може бути дозволено продовжити плавання у водах України з додержанням установлених правил, або запропоновано покинути води України, або його може бути затримано відповідно до чинного законодавства України;

4) поміщати на судно в необхідних випадках прикордонний наряд для супроводження його в порт або з порту до державного кордону України;

5) знімати з судна і затримувати осіб, які вчинили злочин і підлягають кримінальній відповідальності за законодавством України, передавати цих осіб органам дізнання і слідства, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України;

6) заборонити сходити на берег і перебувати на березі членам екіпажів іноземних невійськових суден та іншим особам, які перебувають на них і які допустили правопорушення при плаванні та перебуванні в територіальному морі, внутрішніх водах України, а також під час стоянки суден у портах України;

7) переслідувати і затримувати у відкритому морі судно-порушник державного кордону України або судно, яке порушило закони чи правила плавання і перебу-

вання у водах України, до заходження його в територіальне море своєї країни або третьої держави в разі, якщо переслідування почато в територіальному морі або внутрішніх водах України і велося безперервно.

Стаття 36. Повноваження Військ повітряної оборони України

Війська повітряної оборони України охороняють державний кордон України в повітряному просторі. З цією метою вони:

1) здійснюють контроль за дотриманням правил перетинання державного кордону;

2) припиняють польоти і вживають заходів для посадки на території України повітряних суден, що незаконно перетнули державний кордон або порушили порядок використання повітряного простору України;

3) сприяють повітряним суднам, що незаконно перетнули державний кордон у випадках форс-мажорних обставин або ненавмисних дій екіпажів цих суден, шляхом допомоги в орієнтуванні, виводу на аеродром посадки на території України, або за межі повітряного простору України.

Війська повітряної оборони України мають право:

1) використовувати наявні у них засоби для впізнання повітряних суден у повітряному просторі України і повітряному просторі за межами територіальних вод України до кордонів іноземних держав при виникненні загрози незаконного перетинання державного кордону;

2) у необхідних випадках залучати у встановленому Кабінетом Міністрів України порядку сили і засоби інших видів Збройних Сил України, державних органів для з'ясування обстановки в повітряному просторі і вжиття заходів для попередження або припинення перетинання державного кордону в повітряному просторі;

3) запрошувати членів екіпажів повітряних суден, що незаконно перетнули державний кордон, після їх посадки на території України в підрозділи Збройних Сил України або в інші місця для з'ясування обставин незаконного перетинання і передачі органам дізнання і слідства, якщо інше не передбачено законодавством України;

4) застосувати бойову техніку і зброю відповідно до законодавства України.

Стаття 37. Повноваження Військово-морських сил України

Військово-морські сили України здійснюють охорону державного кордону у підводному середовищі. В своїх зонах відповідальності по підтриманню оперативного режиму на військово-морських театрах вони:

- 1) контролюють перетинання державного кордону;
- 2) здійснюють протичовнову, в тому числі і підводно-диверсійну, оборону в інтересах національної безпеки України;
- 3) при виявленні підводних об'єктів в територіальному морі України, а також за їх межами (у випадках виявлення загрози незаконного перетинання цими об'єктами державного кордону) відповідно до норм міжнародного права і міжнародних договорів України у військовій сфері вживають заходів для припинення чи попередження дій виявлених об'єктів;
- 4) застосовувати бойову техніку і зброю відповідно до законодавства України.

Стаття 38. Участь Збройних Сил України, внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України, Національної гвардії України та інших військових формувань в охороні державного кордону України

Збройні Сили України, внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України, Національна гвардія України та інші військові формування виділяють органам та військам Державної прикордонної служби України сили і засоби, необхідні їм для виконання покладених на них завдань в порядку, що визначається спільними рішеннями відповідних міністерств та відомств України.

Інша участь Збройних Сил України, внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України, Національної гвардії України та інших військових формувань в охороні державного кордону України здійснюється відповідно до законодавства України.

Стаття 39. Взаємодія в охороні державного кордону України.

Органи та війська Державної прикордонної служби, Війська повітряної оборони, Військово-морські сили України в охороні державного кордону взаємодіють між собою. З цією метою вони:

1) сприяють один одному при виконанні покладених на них обов'язків по охороні державного кордону;

2) в межах своїх повноважень координують дії державних органів, що здійснюють різні види контролю на державному кордоні, не втручаючись в ці дії;

3) організують безпосередньо на державному кордоні взаємодію своїх сил і державних органів, підприємств (незалежно від форм власності), установ, організацій, об'єднань громадян, які беруть участь в охороні державного кордону або здійснюють діяльність, що зачіпає інтереси охорони державного кордону. Командуючі Прикордонними військами, Військами повітряної оборони, Військово-морських сил України в межах своєї компетенції видають розпорядження з питань дотримання режимів на державному кордоні, які є обов'язковими для виконання всіма органами, підприємствами, організаціями, об'єднаннями громадян, посадовими особами і громадянами на території України;

4) здійснюють взаємодію в охороні державного кордону з відповідними органами, військами іноземних держав в порядку, що встановлюється міжнародними договорами України міжвідомчого характеру.

Стаття 40. Застосування зброї, бойової техніки та спеціальних засобів під час охорони державного кордону України і виключної (морської) економічної зони України.

Прикордонні війська України і Війська повітряної оборони України у порядку, передбаченому законодавством України, під час охорони державного кордону України і виключної (морської) економічної зони мають право застосувати зброю, бойову техніку та спеціальні засоби для:

1) відбиття збройного нападу і вторгнення на територію України військових груп і банд, припинення збройних провокаційних дій на державному кордоні України;

2) відбиття нападу та припинення опору незброєних осіб, коли життю прикордонників або населенню загрожує небезпека і запобігти їй іншими засобами немає можливості;

3) запобігання викраданню повітряних, морських та річкових суден, що належить Україні;

4) захисту населення від збройних нападів та інших дій, що становлять загрозу життю і здоров'ю людей, а також майну, коли інші засоби захисту виявилися марними;

5) запобігання спробі втечі осіб, затриманих за порушення державного кордону, у разі неможливості перешкодити цьому іншими способами;

6) запобігання спробі порушників державного кордону України переховатися на території суміжної держави або прорватися вглиб території України, коли всі інші засоби для їх затримання вичерпано;

7) подання допомоги кораблям Державної прикордонної служби України під час відбиття збройного нападу на них, припинення ворожих дій іноземних суден щодо українського узбережжя, українських підводних суден-порушників державного кордону України.

У разі необхідності можуть застосовуватися зброя і бойова техніка Військово-морських сил України та інших видів Збройних Сил України в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України.

Зброя, бойова техніка та спеціальні засоби застосуються під час охорони державного кордону України і виключної (морської) економічної зони України у порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України.

РОЗДІЛ VIII

ПРАВОВИЙ І СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ ТА ІНШИХ ОСІБ, ЯКІ БЕРУТЬ УЧАСТЬ В ОХОРОНІ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ

Стаття 41. Правовий і соціальний захист військовослужбовців та інших громадян, які беруть участь в охороні державного кордону України

Військовослужбовці, які безпосередньо беруть участь в охороні державного кордону України, наділяються статусом військовослужбовців, які виконують спеціальні обов'язки і перебувають у постійній бойовій готовності встановленій Законом України "Про правовий статус і соціальний захист військовослужбовців".

Військовослужбовці Державної прикордонної служби України під час виконання покладених на них обов'язків діють як представники влади від імені держави і перебувають під її захистом. Їх життя, честь і гідність охороняються законом.

Держава гарантує соціальний і правовий захист військовослужбовців Державної прикордонної служби України та членів їх сімей відповідно до законодавства України.

Соціальний захист працівників, які уклали трудовий договір із Державною прикордонною службою України, забезпечується на загальних підставах відповідно до законодавства про працю України.

РОЗДІЛ IX

РЕСУРСНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ

Стаття 42. Фінансове забезпечення охорони державного кордону України

Фінансове забезпечення охорони державного кордону України здійснюється за рахунок засобів державного бюджету України; засобів позабюджетного фонду розвитку Державної прикордонної служби України, що утворюється відповідно до законодавства України.

До Фонду розвитку Державної прикордонної служби України зараховуються двадцять п'ять відсотків сум, стягнених в якості штрафів за виявлені органами і військами Державної прикордонної служби України правопорушення, пов'язані з порушенням режиму державного кордону України, прикордонного режиму в пунктах пропуску через державний кордон України, а також коштів виручених від реалізації майна, конфіскованого за такі порушення.

Засоби Фонду розвитку Державної прикордонної служби України є додатковим джерелом фінансування діяльності системи Державної прикордонної служби України понад засоби, що виділяються з державного бюджету України на її утримання і підлягають використанню на облаштування державного кордону України, оснащення і розвиток системи Державної прикордонної служби України, покращення соціального забезпечення військовослужбовців, цивільного персоналу Державної прикордонної служби України і членів їх сімей в порядку, що визначається законодавством України.

Положення про Фонд розвитку Державної прикордонної служби України затверджується Кабінетом Міністрів України.

Стаття 43. Матеріально-технічне забезпечення охорони державного кордону України

Матеріально-технічне забезпечення охорони державного кордону України здійснюється з державних земельних, матеріально-технічних та інших фондів.

Норми і порядок матеріально-технічного забезпечення охорони державного кордону України встановлюються Кабінетом Міністрів України.

РОЗДІЛ X

ЗАКЛЮЧНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 44. Відповідальність за порушення законодавства про державний кордон України

Особи, винні у порушенні режиму державного кордону України, прикордонного режиму, режиму в пунктах пропуску через державний кордон України, а також в інших порушеннях законодавства про державний кордон України, несуть кримінальну, адміністративну або (та) іншу відповідальність згідно з законодавством України.

Стаття 45. Нагляд за додержанням законодавства про державний кордон України

Нагляд за додержанням законодавства про державний кордон України здійснюється Генеральним прокурором України та підпорядкованими йому прокурарами.