

***Поняття і зміст конституційно-правового статусу
державного кордону України.***

// Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. – Івано-Франківськ: “Плай”.- 2001. – Вип. УІ. – С. 69-75.

Цимбалістий Т. О.
кандидат юридичних наук
Національна академія
Прикордонних військ України
Ім. Богдана Хмельницького

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, торгівельних, демографічних, соціальних та інших, відносин. Статус державного кордону безпосередньо пов'язаний з проблемами забезпечення прав і свобод людини і громадянина. В першу чергу це стосується осіб, які перетинають кордон, а також жителів місцевостей, що прилягають до державного кордону України. 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.

Питання кордонів було однією з основних проблем, які постали в зв'язку з проголошенням незалежності України. Крім визначення просторових меж території новоутвореної держави, вирішення цієї проблеми вимагало встановлення їх правового статусу. Не вирішена остаточно ця проблема і сьогодні, що пояснюється складністю і суперечливістю процесу формування сучасного дер-

жавного кордону України, проблемами реалізації державної політики з прикордонних питань.

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. В кінцевому рахунку це негативно позначається на забезпеченні прав і свобод людини і громадянина.

Вирішення цих питань неможливе без створення відповідної теоретичної бази, що у свою чергу є необхідною передумовою з'ясування юридичної природи і правових засад функціонування державного кордону.

Правовий статус державного кордону є багатоплановим явищем. Для його позначення вживаються такі терміни (поняття) як "законодавство про державний кордон" [1, с.24-41; 2, с.41-47], "правовий режим державного кордону" [3, с.110-114], "прикордонний режим" [4, 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 [5, 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 [6]. Все це не дає підстав для використан-

ня 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.) [5, 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.

Таким чином, 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 [5, 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 по-

зиці 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 [7]. В цьому проявляється геополітична функція Конституції, яка зводиться до того, що Основний Закон є найважливішим політико-правовим фундаментом зовнішньополітичної діяльності держави з метою забезпечення національних інтересів [8, с.43].

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

“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”[7].

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.

Забезпечення недоторканності державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах, а також охорона виключної (морської) економічної зони України покладаються на Прикордонні війська України, правовий статус яких визначається Законом “Про Прикордонні війська України”.

Основи державної політики України щодо забезпечення її національних інтересів, зокрема і в питаннях, що стосуються державного кордону, закладені Концепцією (основами державної політики) національної безпеки України, а також Воєнною доктриною України.

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).

Що ж стосується конкуренції норм міжнародного і внутрідержавного права, які стосуються державного кордону, то діє загальновизнаний принцип, за яким у випадку колізії між нормами цих систем перевага віддається міжнародно-правовій нормі. Більше того, відповідно до своїх міжнародно-правових зо-

бов'язань для уникнення схожих колізій держави повинні приводити своє внутрішнє законодавство у відповідність з міжнародним правом.

Література:

- 1.Троицкий В.М., Стешенко Л.А. Новое в советском законодательстве о государственной границе СССР // Советское государство и право.- 1983.- N 9.- С. 24-41.
2. Клименко Б.М., Порк А.А. Территория и граница. М., "Международные отношения", 1985.- 302 с.
3. 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.
4. Юридический энциклопедический словарь / Гл. ред. А.Я. Сухарев; Редкол.: М.М.Богуславский и др.-2-е изд.- М.: "Советская энциклопедия", 1987.- 527 с.
5. Скуратов Ю.И. Государственная граница России: формирование правовой основы // Государство и право.- 1993.- N 10.- С.16-25.
6. Закон України "Про державний кордон України" від 4 листопада 1991 р. - Відомості Верховної Ради України.- 1992.- № 2.- Ст.5; 1996.- № 37.- Ст.- 167.
7. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верхов. Ради України 28 червня 1996 року.- К.: "Право", 1996.- 128 с.
8. 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.

Цимбалістий Т. О.
кандидат юридичних наук
Національна академія Прикордонних військ України
ім. Богдана Хмельницького
29003, м. Хмельницький, вул. Шевченка, 46, тел. 6-62-30 (445)

*Поняття і зміст конституційно-правового статусу
державного кордону України.*

Статтю присвячено з'ясуванню поняття і суті правового статусу державного кордону, який визначено як комплексний конституційно-правовий інститут, норми якого регламентують питання встановлення, функціонування та охорони державного кордону. Визначено основи правового регулювання цього інституту як в міжнародному, так і в національному праві. Останньому присвячено особливу увагу.

Ключові слова: державний кордон, прикордонний простір, правовий статус державного кордону.

Tsybalisty T. O.

Candidate of law

National Academy of Border Guard Troops of Ukraine

named after Bogdan Khmelnytskyi

29003, Khmelnytskyi, Shevchenko st., 46

phone 6-62-30 (445)

Notion and sense of constitutional and law status

of the state border of Ukraine

The article is devoted to the clearing up of the notion and sense of law status of the state border that is defined as complex constitutional and law institution, norms of which determine the issues of establishment, functioning and protection of the state border. The basis of law regulation of this institution in international and national law have been defined. The latter is especially is especially lit up.

Key words: state border, border space, law status of the state border.