

УДК 340.15:351.746.1

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-1.2>

О. Б. Ганьба

кандидат юридичних наук,
докторант докторантури

Національної академії Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ПРАВОВИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ПРИКОРДОННОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: ВІД АРХАЇЧНОГО ПРАВА ДО СЬОГОДЕННЯ

У науковій статті аналізуються витоки сучасних правових відносин у сфері прикордонної безпеки України. Стверджується, що їх зародження сягає корінням у додержавний період і бере свій початок із виникнення необхідності охорони меж території компактного проживання родової спільноти.

Зауважується, що архаїчні відносини, які виникали з приводу охорони умовних кордонів території проживання, мали, швидше за все, зобов'язально-охоронний характер, оскільки участь у них була першочерговим обов'язком кожного члена роду незалежно від його статі і віку.

Визначається, що паралельно з формуванням держав, їхніх кордонів та правового врегулювання їх охорони та захисту поступово розвивалися і правові відносини у сфері прикордонної безпеки. При цьому, якщо на перших порах формування держав охорона їхніх кордонів мала безсистемний характер за відсутності державного досвіду, чітко окреслених кордонів, недосконалості нормативно-правового регулювання зазначеної сфери, то з розвитком митної справи як джерела поповнення державної казни виникла потреба посилення охорони державного кордону з метою запобігання контрабанді.

Підкреслюється, що у зв'язку з потребою посилення боротьби з контрабандою, підвищення якості прикордонної служби та розширення і вдосконалення нормативно-правової бази її регламентації у 1718 р., за царювання Петра I, був створений новий спеціалізований державний орган – Комерц-колегія. Проте, незважаючи на спроби вдосконалення діяльності царської прикордонної сторожі шляхом підвищення якості її правового регулювання, наприкінці XIX ст. виникла гостра потреба її реформування, у зв'язку з чим 15 жовтня 1893 р. царською владою був створений Окремий корпус прикордонної сторожі.

Акцентується на тому, що якісно нові підходи щодо становлення та вдосконалення механізму правового регулювання правовідносин у сфері охорони та захисту державного кордону на європейських засадах почали здійснюватися після розвалу СРСР в часи отримання Україною незалежності. Тому зазначений процес в основному збігається з етапами розбудови прикордонного відомства незалежної України.

Ключові слова: правовідносини, прикордонна безпека України, державний кордон, Прикордонні війська України, Державна прикордонна служба України.

Постановка проблеми. В умовах військової агресії Російської Федерації проти України, тимчасової окупації нею території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя, постійного розпалювання збройного конфлікту у східних регіонах, що супроводжується здійсненням заходів, спрямованих на дестабілізацію політичної та економічної ситуації в Україні, виникає

гостра потреба в підвищенні ефективності реалізації державної політики у сфері прикордонної безпеки України, про що прямо йдеться у Стратегії розвитку Державної прикордонної служби, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1189-р. [1].

У контексті зазначеного зростає роль правових відносин у досліджуваній сфері, оскільки саме правовідносини являють собою юридичний зв'язок усіх суб'єктів

сфери забезпечення прикордонної безпеки України, у тому числі її головних суб'єктів – військовослужбовців і працівників Державної прикордонної служби України, що утворюється їхньою правомірною поведінкою як учасників реалізації конкретних правовідносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальнотеоретичним проблемам правових відносин присвячені праці таких вітчизняних і зарубіжних вчених, як С.С. Алексєєва, С.Д. Гусарєва, Б.О. Кістяківського, М.І. Козюбри, А.М. Колодія, В.В. Копейчикова, М.М. Коркунова, В.С. Нерсисянца, М.П. Орзіха, П.М. Рабінючича, О.Ф. Скакун, Ю.О. Тихомирова, Р.О. Халфіної, Є.О. Харитонова, О.І. Харитонові, М.В. Цвіка та ін.

Своєю чергою, І.Ф. Корж, М.В. Лошицький, І.А. Сердюк, А.С. Спаський та ін. досліджували правові відносини у вузьких сферах життєдіяльності держави (у сфері державної безпеки України, охорони громадського порядку тощо).

Вивчення праць вищезазначених науковців дало змогу оцінити стан досліджуваної проблеми у специфічній сфері правового регулювання, якою є сфера прикордонної безпеки України.

Метою статті є аналіз історичного процесу становлення та розвитку правових відносин у сфері прикордонної безпеки України.

Виклад основного матеріалу. Нині залишається відкритим питання дослідження витоків сучасних правових відносин у сфері прикордонної безпеки України. На нашу думку, їх зародження сягає корінням у додержавний період і бере свій початок із потреби охорони меж території компактного проживання роду, братії, племені. Територія проживання первісної соціальної спільноти представляла для неї найголовнішу цінність. Адже така територія охоплювала мисливські угіддя, рибні джерела (озера, річки тощо), сировинні запаси (глина, пісок, вапняки), ягідники, плодові дикорослі кущі та дерева, природні запаси будівельних матеріалів (дерева, кори, каменю тощо), пасовища, рільні землі тощо.

Межі такого проживання визначалися більшою мірою географічними об'єктами:

річками, околицями лісів, струмками, берегами озер, каньйонами, ущелинами, гірськими хребтами тощо. Наявність власної засвоєної території відповідною людською спільнотою була головною умовою її виживання і забезпечення ресурсами повсякденної життєдіяльності нинішніх і прийдешніх поколінь. Тому питанню охорони та захисту власної території проживання завжди приділялася першочергова увага і у разі військової загрози територіальній цілісності місцевості проживання на її запобігання спрямовувалися всі матеріальні та людські ресурси відповідної соціальної спільноти.

На думку окремих науковців, саме плем'я було верховним власником території, на якій воно проживало, що зумовлювалося спільністю економіки, культури, побуту, мови, значною кількістю членів племені тощо [2, с. 40].

Варто зауважити, що охорона умовних кордонів, меж території проживання (адже офіційних, юридично визначених кордонів ще не існувало) носила колективну, на перших порах стихійну протидію у разі реальної загрози, що супроводжувалося силовим видворенням (витісненням) ворогів із власної території. Тому архаїчні відносини, які виникали з цього приводу, мали, швидше за все, зобов'язально-охоронний характер, оскільки участь у них була першочерговим обов'язком кожного члена роду незалежно від його статі і віку.

Моральне право охорони та захисту власної території ґрунтувалося, на нашу думку, на принципі першості її заселення пращурами конкретної людської спільноти родового суспільства.

Одночасно з виникненням первісних держав, їх кордонів і правового регулювання їх охорони та захисту поступово формувалися та розвивалися і правові відносини в зазначеній сфері. При цьому, якщо на перших порах формування держав охорона їх кордонів мала безсистемний, стихійний характер через відсутність державного досвіду, чітко окреслених кордонів, слабкість нормативно-правового регулювання зазначеної сфери, то з розвитком, насамперед, митної справи як важливого джерела поповнення державної казни виникла потреба посилення

охорони державного кордону з метою запобігання контрабанді. З цією метою до охорони порубіжжя стали залучати не тільки випадкових людей, а й княжих дружинників, створювати постійні сторожові варти, а у пізніші часи – армійські підрозділи, які стали здійснювати прикордонну сторожу на професійній основі. Зазначені процеси потребували активізації їх правового регулювання, що сприяло пришвидшеному розвитку правових відносин у прикордонній сфері [3, с. 18-27].

Перші згадки про організацію та діяльність прикордонної сторожі на порубіжних землях України, а, відповідно, і започаткування розвитку правових відносин у зазначеній сфері стосуються 40-х р. XII ст. У цей час ослаблені степові орди печенігів, тюрків, берендеїв та ін., які отримали назву «чорних клобуків», піддалися владі київських князів, за що їм було дозволено проживати на теренах степового прикордоння за обов'язок здійснення сторожової прикордонної служби [4, с. 21-22].

Значним вкладом у розвиток забороняючих норм, а, відповідно, і охоронних відносин у сфері прикордонної безпеки стало прийняття у другій половині XVI ст. збірника законів під назвою Литовські статuti, які містили значний перелік військових злочинів, що стосувалися порушення правил прикордонної служби (артикули 11-12). Цей збірник являв собою якісну кодифікацію звичаєвого права народів, що входили до Великого князівства Литовського (українців, литовців, поляків, білорусів), і був надрукований давньоруською мовою [5, с. 124].

У зв'язку з потребою посилення боротьби з контрабандою, підвищення якості прикордонної служби та розширення нормативно-правової бази її регламентації у 1718 р., за царювання Петра I, був створений новий спеціалізований державний орган – Комерц-колегія. Діяльність зазначеного органу сприяла розвитку стійких публічних охоронних правовідносин та накопиченню позитивного досвіду щодо забезпечення охорони державного кордону, а відповідно, і розвитку правових відносин у прикордонній сфері Російської імперії, до складу якої входила тогочасна Україна [6, с. 272].

Продовжуючи вдосконалення нормативно-правової бази сфери регулювання прикордонної безпеки, підвищення якості механізму правового регулювання шляхом утвердження та деталізації прогресивних правових відносин, царським урядом у 1811 р. було затверджено Положення про влаштування воєнної сторожі на кордонах західних губерній, яке сприяло підвищенню якості й ефективності застосування службових повноважень персоналу. Пізніше, з метою посилення службової дисципліни серед особового складу прикордонної сторожі у 1877 р. був уведений у дію армійський Дисциплінарний статут.

Проте, незважаючи на спроби вдосконалення діяльності царської прикордонної сторожі шляхом підвищення якості її правового регулювання, наприкінці XIX ст. виникла гостра потреба її реформування, у зв'язку з чим 15 жовтня 1893 р. царською владою був створений Окремий корпус прикордонної сторожі, діяльність якого регламентувалася більш досконалими нормативно-правовими документами: Правилами про Окремий корпус прикордонної сторожі 1910 р.; Інструкцією служби чинів Окремого корпусу прикордонної сторожі 1912 р.; статутами, які врегульовували різні сфери його службової діяльності, прийнятими у 1910-1912 рр. [7, с. 153, 162].

Подальше вдосконалення нормативно-правової бази та механізму правового регулювання правових відносин у сфері прикордонної служби пов'язане з діяльністю гетьмана П.П. Скоропадського, уряд якого у 1918 р. прийняв рішення про створення Окремого корпусу кордонної охорони, ефективна діяльність якого не була досягнута через різні причини.

Після відновлення радянської влади в Україні 24 листопада 1920 р. при Всеросійській надзвичайній комісії (ВНК) був створений Особливий відділ по охороні кордонів. Таку охорону на постійній основі здійснювали військові частини Червоної Армії [7, с. 186-188, 203].

Удосконалення механізму правового регулювання правових відносин у сфері безпеки державного кордону в радянські часи пов'язане з утвердженням радянської законності та правопорядку позитивістського гатунку.

Якісно нові підходи щодо становлення та вдосконалення механізму правового регулювання правовідносин у сфері охорони та захисту державного кордону на європейських засадах почали здійснюватися уже після розвалу СРСР у часи отримання Україною незалежності. Тому зазначений процес в основному збігається з етапами розбудови прикордонного відомства незалежної України.

Так, перший етап (1991 р. – початок 1992 р.) присвячений проблемам створення нормативно-правової бази діяльності Прикордонних військ України та напрацювання передового досвіду на європейських засадах цивілізованого регулювання правових відносин у тісній взаємодії з громадськістю та прикордонними структурами суміжних держав на основі кращих європейських і світових стандартів. Це сприяло поступовому викоріненню радянських шаблонів та ідеологічних догм у зазначеній сфері та утвердження якісно нових правових відносин, завдяки прийняттю низки законів України: «Про підпорядкування Україні прикордонних військ, що дислокуються на її території»; «Про державний кордон України»; «Про Прикордонні війська України»; «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» та ін. [8-11].

На другому етапі еволюції діяльності щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні (9 березня 1992 р. – кінець 1993 р.) та утвердження нових правових відносин шляхом удосконалення механізму їх правового регулювання, продовжувалося напрацювання та розширення нормативно-правової бази з урахуванням нових викликів і загроз безпеці державного кордону, у зв'язку з цим 9 вересня 1993 р. Кабінетом Міністрів України прийнято Комплексну програму розбудови державного кордону України, затверджену Указом Президента України від 16 грудня 1993 р. № 596/93 [12]. Прийнято також Закон України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу» та Указ Президента України від 7 жовтня 1993 р. «Про тимчасові статuti Збройних сил України», дія

яких поширювалася і на особовий склад Прикордонних військ України [13; 14].

Третій етап розвитку правового регулювання сфери безпеки державного кордону України (січень 1994 р. – кінець 1999 р.) характеризується активізацією виконання положень Комплексної програми розбудови державного кордону України, спрямованої на вдосконалення механізму правового регулювання правових відносин досліджуваної нами сфери [15].

Четвертий етап (початок 2000 р. – березень 2003 р.) знаменний переосмисленням ролі та місця прикордонного відомства в державному механізмі України, продовженням оновлення законодавчої бази з метою підвищення ефективності регулювання правових відносин і реорганізації Державної прикордонної служби України у правоохоронний орган спеціального призначення, у зв'язку з цим 16 листопада 2000 р. Указом Президента України за № 1241/2000 затверджено Програму дій, спрямованих на підтримання режиму державного кордону і прикордонного режиму, розвиток Прикордонних військ України та митних органів України на період до 2005 р. [16].

П'ятий етап розвитку й удосконалення механізму правового регулювання (27 березня 2003 р. – 2014 р.) досліджуваної нами сфери характеризується реорганізацією Прикордонних військ України у Державну прикордонну службу України як правоохоронного органу спеціального призначення, з деталізованою регламентацією її діяльності, розмежуванням компетенції різних органів і підрозділів відомства, що викликало значне розширення видів правовідносин.

Вагомими документами щодо визначення стратегії удосконалення механізму правового регулювання правових відносин у сфері прикордонної безпеки України на цьому етапі стали Закон України «Про Державну прикордонну службу України», Концепція розвитку Державної прикордонної служби України до 2015 р. та інші нормативно-правові акти [17; 18].

Шостий етап удосконалення механізму правового регулювання відносин у прикордонній сфері (2014 р. – по теперішній час) характеризується тим, що

він припадає на період відкритої агресії Росії щодо України, зазіхання на територіальну цілісність та суверенітет нашої держави, що проявилось в анексії Криму та м. Севастополя, розв'язанні воєнної агресії на сході України та намаганні зруйнувати єдність демократичного світу, спробах ревізувати світовий порядок, що сформувався після закінчення Другої світової війни, підірвати основи міжнародної безпеки та міжнародного права тощо [19].

Зазначена політична ситуація викликала нагальну потребу створення нової системи захисту державного кордону, підвищення ефективності реалізації державної політики у сфері прикордонної безпеки України, запровадження європейських стандартів інтегрованого управління кордонами, створення належних умов для реалізації прав і свобод людини, розвитку транскордонного співробітництва [1]. У зв'язку з цим було прийнято низку нормативно-правових актів, спрямованих на вдосконалення механізму правового регулювання відносин у прикордонному просторі та створення нових теоретичних моделей правових відносин у сфері прикордонної діяльності і здійснення прикордонної політики відповідно до кращих європейських та світових стандартів. До таких нормативно-правових актів варто зарахувати: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020», розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1189р «Про схвалення Стратегії розвитку Державної прикордонної служби», а також низку інших нормативно-правових актів, які стосуються проблем прикордонної безпеки та, насамперед, Закон України «Про національну безпеку України» [1; 19; 20; 21].

Висновки і пропозиції. Отже, викладений матеріал дає змогу узагальнити такі висновки:

– витоки сучасних правових відносин у сфері прикордонної безпеки України, на нашу думку, сягають у додержавний період і беруть свій початок із потреби охорони меж території компактного проживання роду, фратрії, племені;

– одночасно з формуванням держав, визначенням кордонів і правового регу-

лювання їх охорони та захисту поступово формувалися та розвивалися і правові відносини у сфері прикордонної безпеки;

– становлення та вдосконалення механізму правового регулювання правовідносин у сфері охорони та захисту державного кордону на європейських засадах активно здійснювалося після розвалу СРСР в часи отримання Україною незалежності. Таким чином, зазначений процес в основному збігається з визначеними шістьма етапами розбудови прикордонного відомства незалежної України.

Список використаної літератури:

1. Про схвалення Стратегії розвитку Державної прикордонної служби : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1189-р.
2. Данилова В.Ю. История первобытного общества : учебное пособие. Владимир : Изд-во ВлГУ, 2014. 80 с.
3. Кабачинський М.І. Історія охорони кордонів України : монографія / Хмельницький : Вид-во Нац. акад. Держ. прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького, 2005. 355 с.
4. Історія українського війська (від княжих часів до 20-х років ХХ ст.) ; упоряд. Б.З. Якимович / І. Крип'якевич та ін. 4-те вид., змін. і доп. Львів : Світ, 1992. 712 с.
5. Колос М.І. Кримінальне право в Україні (Х – початок ХХІ століття) : монографія : у 2 т. Київ ; Острог, 2011. Т. 1 : Освіта, наука, законодавство. 448 с.
6. Кабачинський М.І. На варті рубежів Батьківщини: Прикордонні війська України в 1991-2003 роках : монографія. Хмельницький : Вид-во Нац. акад. Держ. прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького, 2006. 564 с.
7. Кабачинський М.І. Історія кордонів України : навч. посібник. Хмельницький : Вид-во Нац. акад. Держ. прикордон. служби України імені Богдана Хмельницького, 2008. 344 с.
8. Про підпорядкування Україні прикордонних військ, що дислокуються на її території : Указ Президії Верховної Ради України від 30 серпня 1991 р. № 1464-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 44. Ст. 591.
9. Про державний кордон України : Закон України від 4 листопада 1991 р. № 1777-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 2. Ст. 5.

10. Про Прикордонні війська України : Закон України від 4 листопада 1991 р. № 1779-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 2. Ст. 7.
11. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : Закон України від 20 грудня 1991 р. № 2011-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 15. Ст. 190.
12. Про Комплексну програму розбудови державного кордону України : Указ Президента України від 16 грудня 1993 р. № 596/93.
13. Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25 березня 1992 р. № 2232-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 385.
14. Про тимчасові статuti Збройних сил України : Указ Президента України від 7 жовтня 1993 р. № 431/93.
15. Комплексна програма розбудови державного кордону України. Київ : Держкомкордон, 1994. 76 с.
16. Про Програму дій, спрямованих на підтримання режиму державного кордону і прикордонного режиму, розвиток Прикордонних військ України та митних органів України на період до 2005 року : Указ Президента України від 16 листопада 2000 р. № 1241/2000.
17. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 3 квітня 2003 р. № 661-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 27. Ст. 208.
18. Про Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року : Указ Президента України від 19 червня 2006 р. № 546/2006.
19. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015.
20. Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015.
21. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.

Hanba O. Establishment and development of legal relations in Ukraine border security: from archaic law to the present

The article analyzes the origins of modern legal relations in the field of border security of Ukraine. It is claimed that their birth dates back to the state period and originates from the need to protect the boundaries of the territory of compact residence of the tribal community.

It is noted that the archaic relations that arose over the protection of the conditional borders of the territory of residence were most likely to be obligatory and protective in nature, since participation in them was a primary duty of each member of the genus, regardless of his gender and age.

It is determined that in parallel with the formation of states, their borders and the legal regulation of their protection and protection, legal relations in the field of border security have gradually developed. At the same time, if at first formation of the states the protection of their borders was haphazard in the absence of state experience, clearly defined borders, imperfect legal regulation of the specified sphere, with the development of customs as a source of replenishment of the state treasury there was a need to strengthen the protection of the state border prevention of smuggling.

It is emphasized that in connection with the need to strengthen the fight against smuggling, improve the quality of the border service and expand the regulatory framework of its regulation, in 1718, under the reign of Peter I, a new specialized state body was created – the Commerce College. However, despite the attempts to improve the activities of the royal border guards by improving the quality of its legal regulation, in the late nineteenth century there was an urgent need to reform it. On October 15, 1893 a Separate Corps of Border Guards was established by the royal authority.

Attention is drawn to the fact that qualitatively new approaches to the establishment and improvement of the mechanism of legal regulation of legal relations in the field of protection of the state border began to be implemented after the collapse of the USSR in the time of Ukraine's independence. Therefore, this process basically coincides with the stages of development of the border agency of independent Ukraine.

Key words: *legal relations, border security of Ukraine, state border, Border troops of Ukraine, State Border Guard Service of Ukraine.*