

УДК 340.116:351.746. 1 (477)

DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2021.4.4>**Крижановський А. Ф.,**доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри загальної теорії права та держави  
Національного університету «Одеська юридична академія»**Матвєєв О. В.,**начальник прикордонного оперативно-розшукового відділу «Одеса»  
ГОРВ 26 прикордонного загону

## JUS LIMITIS КОРДОННЕ (ПРИКОРДОННЕ) ПРАВО В СИСТЕМІ ПРАВА УКРАЇНИ: ЩОДО ПОСТАНОВКИ ПРОБЛЕМИ

**Анотація.** Стаття має на меті постановку й обґрунтування назви корпусу правових норм, які регулюють правовий режим державного кордону як кордонного (прикордонного) права, а також дослідження його ознак, які дають підстави для визнання кордонного (прикордонного) права окремою комплексною галуззю права України.

Використовувана в сучасних умовах термінологія у сфері охорони державних кордонів (прикордонник, прикордонне законодавство, прикордонні органи тощо), утворена за допомогою кореня «прикордон», отримує відволікаюче непряме смислове навантаження, яке акцентує всі позначувані нею явища як такі, що мають місце «при кордоні». Насправді ж ці процеси локалізуються, здійснюються, проходять саме «на кордоні». У мовах західних сусідів (польська, румунська, чеська, німецька тощо) ця термінологія утворюється від кореня «кордон». За таким же принципом встановлено назву органу охорони кордонів Української Народної Республіки – Окремого корпусу кордонної охорони УНР. У статті автори користуються експериментальним терміном «кордонне право».

Виходячи за рамки «класичного» підходу до конструювання внутрішньої структури системи права (виділення галузей та інститутів права за предметом і методом правового регулювання), автори вдаються до вже апробованого вітчизняними науковцями використання правового режиму як системоутворюючої категорії щодо спільностей правових норм, які характеризуються багатопредметністю регульованих ними суспільних відносин. Висновок щодо визнання кордонного права комплексною галуззю права України ґрунтується на тому, що у сфері правового регулювання відносин щодо правового статусу й охорони державного кордону утворилася відносно відокремлена спільність правових норм, ядро яких становить Конституція й органічні закони, а також чинне законодавство. Особливої самобутності кордонне право набуває завдяки утвердженню в ньому комплексного правового режиму, який поєднує правові режими кількох галузей права – адміністративного, військового права, міжнародного права та оперативно-розшукової діяльності.

**Ключові слова:** система права, система законодавства, галузь права, правовий режим, кордонне право.

**Krizhanivskiy A. F., Matvieiev O. V. Jus limitis border law in the law system of Ukraine: before the problem is stated**

**Abstract.** The article aims to establish and justify the name of the corps of the legal norms that govern the legal regime of the state border as border law, as well as to study its features, which give grounds for recognition of border law as separate complex branch of the law of Ukraine.

The terminology used in modern conditions in the field of protection of state borders (border guard, border legislation, border authorities, etc.) is created with the help of the root “border”, receives the distracting indirect semantic load that emphasizes all the phenomena marked by it as having a place “at the border”. In fact, these processes are localized, carried out, passed precisely “at the border”. In the languages of western neighbours (Polish, Romanian, Czech, German, etc.), this terminology is derived from the root “border”. According to the same principle, the name of the Ukrainian border protection authority was established the name of the border protection body of the Ukrainian People's Republic – separate corps of border protection of the Ukrainian People's Republic. In this article, the authors use the experimental term “border law”.

Going beyond the “classical” approach to the design of the internal structure of the law system (allocation of branches and institutions of law on the subject and method of legal regulation), authors resort to the already tested

by domestic scientists the use of the legal regime as a system-forming category regarding the commonalities of legal norms, which are characterized by the multidisciplinary public relations regulated by them. The conclusion on the recognition of border law as a complex branch of law of Ukraine is based on the fact that in the field of legal regulation of relations on the legal status and protection of the state border a relatively separate commonality of legal norms was formed, the core of which is the Constitution and organic laws, as well as current legislation. Border law acquires special originality due to the establishment of a comprehensive legal regime in it, which combines the legal regimes of several branches of law – administrative, military law, international law and operational and search activities.

**Key words:** *system of law, system of legislation, branch of law, legal regime, state border, border law.*

**Вступ.** Із набуттям Незалежності в Україні динамічно формувалася національна правова система, важливим складником якої став корпус законодавства, спрямованого на захист державного суверенітету й забезпечення національної безпеки. Серед іншого, відсутність недавнього власного державницького досвіду правового забезпечення охорони державних кордонів спричинила «пострадянську» законодавчу практику, збереження воєнізованого підходу до розбудови вітчизняної системи прикордонних органів. Після 2014 року в цій сфері більш чітко обрано європейський вектор розвитку – формування державних інституцій охорони кордону правоохоронного типу. Розпочаті трансформації законодавства, організаційних структур, форм і методів діяльності відповідних державних інституцій мають привести до формування якісно нового правового поля для забезпечення непорушності державного кордону України. Накопичений нормативно-правовий масив у сфері забезпечення безпеки державного кордону й діяльності з охорони кордону за роки утвердження Незалежної держави Україна вимагає всебічного аналізу та визначення його відповідності потребам суспільного, економічного, політичного, культурного і правового розвитку нашої країни, а також систематизації й подальшого вдосконалення. У загальнотеоретичному аспекті постає питання про ідентифікацію сукупності ціннісно-нормативного утворення та законодавчих актів у системі вітчизняного права й законодавства. Аналіз законодавства про прикордонну діяльність в Україні та інших країнах дає підстави для висновку, що в сучасних умовах загострення протиріч на міжнародній арені, активізації імперських зазіхань на території суверенних держав з боку окремих великих держав нормотворча активність в Україні й деяких європейських країнах має тенденцію

до активізації. Отже, ми бачимо значну кількість нових законів і підзаконних нормативно-правових актів, які не завжди відповідають рівню загроз, що зростають, і вимогам часу. Це об'єктивно вимагає наукового супроводження, вимогливої правової експертизи уже чинного й нового законодавства та законопроекування як умови його сучасності та ефективності, а також доктринального визначення «інституційного статусу» цього корпусу нормативно-правових актів і норм у системі права України.

**Виклад основного матеріалу.** Першою проблемою, яка пропонується нами для фахової дискусії, є питання термінології, що використовується в зазначеній сфері. Утворені за калькою з російської слово-назви з коренем «прикордон» є не зовсім вдалим, тому що всі слова, які утворюються від цього кореня (прикордонник, прикордонне законодавство, прикордонні органи тощо), отримують смислове навантаження, яке акцентує всі позначувані явища як такі, що мають місце «при кордоні». Насправді ж ці процеси локалізуються, здійснюються, проходять саме «на кордоні». У мовах найближчих західних сусідів України це є досить чітко відображеним. Так, польською прикордонник називається *straznik graniczny*, румунською – *Granicerii*, *Politist de frontiera*, *Patrula de granitca*, чеською – *Hranichni hlidka*, а німецькою – *Grenzsoldat*, *Grenzer*, *Grenzposten*. За таким принципом утвердилася й правнича термінологія в Польщі [1]. Ці приклади свідчать про «безпрефіксове» словоутворення зазначених термінів. Не будучи фахівцями-лінгвістами, а тільки «native speakers», тобто пересічними носіями української мови, висловимо, власне, «любительське» міркування: саме такий спосіб словоутворення є більш природним і для української мови. Мабуть, саме так розмірковували наші співвітчизники при створенні національної інституції охорони кордо-

нів Української Народної Республіки: такий орган отримав назву Окремого корпусу кордонної охорони УНР [2]. Ураховуючи зазначене, пропонуємо повернутися до термінології, яка у словоутворенні ґрунтується на корені «кордон», що більшою мірою відповідає засадничим правилам української мови. Звичайно, це питання є дискусійним, тому заслуговує на окреме обговорення із залученням фахівців з філології, культурології, історії тощо. У пропонуваній статті ми будемо використовувати слово-назву кордонне (прикордонне) право як експериментальну.

Ще одне питання, яке ми пропонуємо для дискусії, – статус кордонного (прикордонного) права в системі права України. У вітчизняній юриспруденції свого часу ствердився матеріально-нормативний метод (Р. Лукич), згідно з яким норми, які регулюють один і той же вид суспільних відносин, систематизовано поєднуються в одну групу. Такі групи в певному порядку, що також залежить від змісту норм, поєднуються в єдине ціле, яке охоплює все національне право. Це й називається системою права [3, с. 184–185]. На цьому ґрунтуються й поширені визначення системи права як такої його внутрішньої структури, яка виражає узгодженість і єдність юридичних норм і їх об'єднання в галузі, підгалузі та інститути відповідно до предмета й методу правового регулювання [4]. Проте в умовах стрімкого розвитку правового життя, появи нових, гетерогенних сфер правового регулювання структурування нормативного матеріалу за предметом і методом правового регулювання перестало слугувати єдиним надійним та ефективним засобом. Вітчизняна юриспруденція демонструє приклади плідного виходу вченими за рамки класичного підходу, як, наприклад, здійснена Н. Крестовською розвідка, результатом якої стало обґрунтування ювенального права як нової галузі права України [5]. Новаторським підходом відзначилося й дослідження П. Богущьким військового права, а результатом – обґрунтування вченим правового режиму як основи утворення галузей українського права та визначення військового права як комплексної галузі права України [6].

То ж цілком очевидним є те, що «класичних» підстав (предмета й метода правового регулювання) недостатньо для виокремлення нових

структурних утворень у сучасному праві. Особливо це стосується тих ціннісно-нормативних юридичних утворень, які є «багатопредметними», тобто такими, які своїм предметом правового регулювання мають різні за природою суспільні відносини й виходять за рамки «монопредметного» типу. Ці нормативно-правові утворення мають комплексний характер, а тому для їх аналізу потрібен і відповідний методологічний інструментарій. Саме такий нормативно-правовий комплекс (система юридичних джерел) утворився в результаті правового регулювання суспільних відносин у сфері забезпечення безпеки державного кордону. Це нормативно-правове утворення за цілком зрозумілою аналогією (військове право, поліцейське право тощо) можна назвати відносно відособленим складником національної системи права.

О. Ганьба предмет правового регулювання відносин у сфері прикордонної безпеки пов'язує здебільшого з публічними адміністративними відносинами державно-владного характеру, які уособлюють найголовніші особистісні, суспільні та державні інтереси, що в сукупності являють собою національні інтереси України [7, с. 64]. Таке гранично об'ємне визначення можна віднести до всіх напрямів діяльності щодо забезпечення національної безпеки. Утім, очевидно, що адміністративно-правовий складник предмета правового регулювання кордонних (прикордонних) відносин є домінуючим. Але не тільки. У цій сфері використовується й вплив військового права, оперативного-розшукової діяльності, міжнародного права тощо. Отже, предмет правового регулювання охорони державного кордону має комплексний характер.

Кордонне (прикордонне) право на сучасному етапі його розвитку має власну досить розгалужену систему юридичних джерел, які поєднуються завданням регулювання суспільних відносин у сфері контролю за державним кордоном. До цих джерел прикордонного права відноситься Конституція України, органічні закони (закон про державний кордон і закон про прикордонну службу), звичайні закони, підзаконні нормативно-правові акти, міжнародні угоди тощо, які становлять обов'язковий компонент галузі, його своєрідне нормативно-правове тіло. Без такого «тіла» (корпусу законодавства) жодна галузь права не може визнаватися

як існуюча. Причому це «тіло» має скріплюватися в цілісність тяжінням до єдиного центру: і ця ознака в кордонного (прикордонного) права є наявною. Цей нормативно-правовий корпус законодавства тяжіє до феномена державного корону, має регулювати ті суспільні відносини, які виникають на державному кордоні. Державний кордон виступає тут тією суспільною і правовою цінністю, яка скріплює суспільні відносини та правові засоби їх регулювання в єдиний, цілісний комплекс. Звідси – і системність кордонного (прикордонного) законодавства, яке є нормативним складником кордонного (прикордонного) права.

Цілком очевидним є питання: на який саме статус «претендує» кордонне (прикордонне) право в системі права України – правового інституту чи галузі права?

Основними ознаками правових інститутів вважається фактична та юридична однорідність правових норм, що регулюють суто обмежену ділянку суспільних відносин; внутрішня організація охоплюваного нормативного матеріалу, яка свідчить про наявність в інституту своєї структури; норм-принципів, сформульованих законодавцем [8, с. 9].

У свою чергу, галузь права – це сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, які стосуються певної сфери суспільного життя. Для утворення самостійної галузі права необхідно, щоб суспільні відносини, що регулюються нормами цієї галузі, становили в сукупності й за своєю якісною своєрідністю єдиний комплекс, що відрізняється від інших сфер суспільного життя. Цей комплекс суспільних відносин має потребувати самостійного правового регулювання для досягнення завдань, які постають на цьому етапі розвитку суспільства. Також варто враховувати зацікавленість усього суспільства щодо розвитку цих суспільних відносин [9, с. 71].

Галузі права, як зазначав С. Алексєєв, вичерпно концентрують генеральні юридичні режими, групові методи регулювання, вирізняються юридичною чистотою, яскравою контрастністю, юридичною несумісністю одна з одною, є юридично первинними, у сукупності, як це і є властивим ядру правової системи, мають струнку, завершену архітектоніку, чіткі закономірні залежності, ієрархічні зв'язки

[10, с. 253]. Також фахівці вказують на кількісну ознаку галузі права: нечисленність норм, які регламентують той чи інший комплекс суспільних відносин, може слугувати перешкодою утворення галузі права [9, с. 71].

Якщо екстраполувати зазначені ознаки інституту й галузі права на кордонний (прикордонний) нормативно-правовий комплекс, тут є підстави говорити про формування нової галузі права, а не правового інституту. Вихідною причиною тут бачиться те, що утворена тут сукупність правових норм регулює відносно самостійну, виокремлену сферу суспільних відносин, пов'язаних із функціонуванням державного кордону й необхідністю забезпечення суспільних та особистих інтересів. Ці відносини породили правове регулювання, яке само по собі є первинним, воно є своєрідною правовою константою для правового регулювання інших суспільних відносин, що регулюються іншими галузями права. Так, навіть адміністративні, трудові чи цивільно-правові відносини отримують певну специфіку, якщо вони мають транскордонний характер.

Самостійним аргументом у цьому напрямі слугує наявність у нової галузі права власного правового режиму як такого, що визначається співвідношенням використовуваних у цій сфері правових засобів [11, с. 358]. До речі, концепт «правовий режим» П. Богуцький (і ми солідаризуємося з його думкою) вважає найбільш виваженим і науково обґрунтованим задля класифікації галузей права [6, с. 37].

Ще однією підставою для виділення кордонного (прикордонного) права в галузь права є наявність у цій сфері органічних законодавчих актів, спрямованих на первинну регуляцію кордонних (прикордонних) відносин, – це закони України «Про Державний кордон», «Про Державну прикордонну службу України» [12]. Як відомо, органічними є закони: 1) які приймаються з питань організації й діяльності публічних влад [13, с. 339] – це стосується Закону України «Про Державну прикордонну службу України»; 2) це закони, які приймаються у випадках, передбачених Конституцією. Згідно з п. 18 ст. 92 Конституції України, виключно законами визначається правовий режим державного кордону [14]. Зазначені закони цілком підпадають під європейські характеристики

органічних законів. Отже, наявність у кордонного (прикордонного) права України власного первинного нормативно-правового ядра становить його основу як самостійної галузі національного права. Ці закони становлять нормативно-правову основу законодавства України в цій сфері [15]. Як і в більшості інших галузей національного права, велику частку джерельної бази становлять підзаконні нормативно-правові акти: укази Президента України; постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України; відомчі нормативно-правові акти.

Найбільшої своєрідності й відособленості кордонне (прикордонне) право набуває завдяки утвердженню в ньому комплексного правового режиму, який поєднує правові режими кількох галузей права – адміністративного, військового права, міжнародного права та оперативно-розшукової діяльності.

Як відомо, адміністративному праву є властивим метод імперативних приписів, що визначається передусім специфікою сфери управлінських відносин, які регулюються нормами цієї галузі. Кордонне (прикордонне) право також використовує цей метод для регулювання певного масиву кордонних (прикордонних) відносин, які мають саме таку кордонну (прикордонну) природу, але також й управлінську.

Значну специфіку правове регулювання кордонних (прикордонних) відносин визначає використання тут правового режиму військового права, який пов'язаний із наявністю у функціонуванні Державної прикордонної служби України військової компоненти (комплектування особового складу прикордонної служби за військово-правовими нормативами тощо). Із цього випливають питання стосовно правового статусу осіб, які в передбаченому чинним законодавством порядку виконують обов'язки військової служби, тобто військовослужбовців. Вирішення численних проблем правового регулювання матеріального та інших видів забезпечення військовослужбовців, соціальний захист цієї специфічної категорії громадян у сучасних умовах є одними з визначальних для розвитку соціальної, правової держави [6, с. 43–44].

Правоохоронна природа діяльності із забезпечення безпеки державного кордону викликає необхідність активного застосува-

ння в цій сфері оперативно-розшукової діяльності. Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» покладає здійснення цієї діяльності на чітко визначене коло державних органів, серед яких й органи Державної прикордонної служби України – розвідувальні органи центрального органу виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері охорони державного кордону (агентурної розвідки, оперативно-технічної, власної безпеки), підрозділи забезпечення внутрішньої безпеки та власної безпеки, оперативного документування, оперативно-розшукові й оперативно-технічні підрозділи [17]. Тому правоохоронна компонента правового режиму кордонного (прикордонного) права не є факультативною. Навпаки, це є обов'язковим, необхідним елементом, який іманентно має бути властивим цій сфері діяльності, її правовому регулюванню. Дослідники вказують на наявність цілого комплексу компетенцій, які є властивими оперативно-розшуковій діяльності органів ДПСУ [18, с. 122–123].

Але ще більше вирізняє кордонне (прикордонне) право наявність у його складі правового інституту міжнародних договорів. Міжнародні договори України з низкою держав, із якими межує наша територія, укладені з метою врегулювання широкого комплексу питань, які стосуються делімітації й демаркації державних кордонів, влаштування пунктів пропуску, порядку перетинання кордону особами й товарами тощо. Причому ці договори не є уніфікованими, стандартними, вони відбивають установлені особливості двосторонніх відносин між Україною та державами-сусідами.

Сукупність цих договорів, спільність мети й завдань поєднують ці угоди в інститут кордонного (прикордонного) права. Сьогодні цей правовий інститут поєднує кілька десятків міжнародних договорів із Республікою Польща, Словацькою Республікою, Угорською Республікою, Республікою Білорусь, Республікою Молдова, Російською Федерацією, Румунією, належить до джерельної бази кордонного (прикордонного) права України. Це дає підстави говорити про те, що специфіку кордонного (прикордонного) права визначає також наявність у ньому договірної правового режиму міжнародного права.

На завершення необхідно зазначити, що використання категорії правового режиму й особливостей взаємодії його різновидів дало підстави Ю. Оборотову класифікувати галузі права та виокремити профільні (фундаментальні) галузі (конституційне, цивільне, адміністративне, кримінальне, процесуальне (цивільне, адміністративне, кримінальне)), основні галузі (трудова, комерційна, сімейна, земельна, фінансова, кримінально-виконавча) та комплексні галузі (податкова, транспортна, митна, екологічна, банківська тощо) [18, с. 87]. Ця класифікація уможливує визначення місця й кордонного права в системі права України саме як комплексної галузі вітчизняного права.

**Висновки.** Здійснена розвідка уможливує констатувати виникнення в системі права України досить значної сукупності правових норм, які регулюють суспільні відносини у відносно виокремленій сфері суспільної життєдіяльності щодо забезпечення безпеки й ефективного функціонування державного кордону. Згідно з європейською традицією словоутворення, яка

властива й українській мові, цю ціннісно-нормативну спільність автори пропонують назвати кордонним правом України.

При визначенні інституційного статусу кордонного права в системі права України необхідно враховувати те, що суспільні відносини із забезпечення безпеки державного кордону є гетерогенними, а отже, предмет правового регулювання тут виступає як комплексне утворення. Це визначає необхідність застосування до регулювання кордонних відносин комплексного правового режиму, який синтезує й використовує правові режими адміністративного, військового, міжнародного права та оперативно-розшукової діяльності.

Привернення уваги науковців і практиків до поставлених у статті питань, на наше переконання, буде сприяти вирішенню теоретичних і прикладних проблем удосконалення правового регулювання охорони державного кордону, забезпечення національної безпеки й підтримання надійного кордонного (прикордонного) правового порядку.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej. URL: [https://www.strazgraniczna.pl/pl/straz-graniczna/prawo/ustawy/1659,Ustawa-z-dnia-12-pazdziernika-1990-r-o-Strazy-Granicznej.html#meni\\_](https://www.strazgraniczna.pl/pl/straz-graniczna/prawo/ustawy/1659,Ustawa-z-dnia-12-pazdziernika-1990-r-o-Strazy-Granicznej.html#meni_) (дата звернення: 15.01.2022).
2. Окремий корпус кордонної охорони Української Народної Республіки. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/okremiy-korpus-kordonnoy-ohoroni-ukrainskoyi-narodnoy-respubliki/> (дата звернення: 15.01.2022).
3. Лукич Р. Метрологія права / под ред. Д.А. Керимова. Москва, 1981. 302 с.
4. Теорія держави і права : посібник для підгот. до держ. іспитів / за заг. ред. О.В. Петришина. 5-те вид., допов. і змінене. Харків : Право, 2016. 198 с.
5. Крестовська Н. Ювенальне право України: підстави виокремлення галузі. *Право України*. 2008. № 8. С. 36–40.
6. Богуцький П.П. Військове право України: джерела, структура та розвиток : монографія. Одеса : Фенікс, 2008. 188 с.
7. Ганьба О.Б. Правові відносини у сфері прикордонної безпеки України: теоретичні і прикладні проблеми : монографія. Вінниця : ТОВ «ТВОРИ», 2020. 448 с.
8. Шебанов А.Ф. Система советского социалистического права. Москва, 1961. 43 с.
9. Андреев В.С. Понятие и система советского права социального обеспечения. *Известия вузов. Серия «Правоведение»*. 1969. № 5. С. 66–72.
10. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия. Москва : Статут, 1999. 712 с.
11. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : підручник. Харків : Еспада, 2006. 776 с.
12. Закони України «Про Державний кордон», «Про Державну прикордонну службу України». Київ : Вид-во Паливода А.В., 2019. 48 с.
13. Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты. Москва : Юристъ, 2002. 363 с.
14. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
15. Закони України та міжнародні договори України, що регламентують правовий статус державного кордону та його режиму. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/1613482684-Zakoni-Ukraini-ta-mizhnarodni-dogovori-Ukraini-shcho-reglamentuyut-pravoviy-status-derzhavnogo-kordonu-ta-yogo-rezhimu/> (дата звернення: 15.01.2022).

16. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лютого 1992 року № 2135-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 22. Ст. 303.

17. Білецький В.О. Правові засади реалізації Державною прикордонною службою України функції щодо ведення оперативно-розшукової діяльності. *Право і суспільство*. 2014. № 4. Ч. 2. С. 121–125.

18. Оборотов Ю.М. Теорія держави і права (прагматичний курс) : екзамен. довідник. Одеса : Юрид. літ., 2005. 348 с.