

УДК 351.766

Камінська Наталія Василівна –

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри загальноправових дисциплін
Національної академії внутрішніх справ

Азаров Юрій Іванович –

кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри кримінального процесу
Національної академії внутрішніх справ

Забезпечення безпеки державних кордонів: міжнародні та національні аспекти

Гарантування безпеки державних кордонів України на різних етапах державотворення визначалось одним з важливих завдань. У сучасних умовах постали нові виклики і загрози цілісності держави і виникла потреба нових дієвих підходів, гарантій національної безпеки і стабільності державних кордонів України. Йдеться про національні й міжнародно-правові механізми універсального, регіонального масштабу. Насамперед, на внутрішньо-державному рівні мають бути визначені чіткі гарантії забезпечення і захисту державних кордонів, способи вирішення конфліктів у цій сфері.

Ключові слова: державні кордони, безпека, охорона, захист, міжнародно-правові гарантії, національні гарантії, непорушність кордонів, територіальна цілісність, візовий режим.

Гарантирование безопасности государственных границ Украины на разных этапах определялось одним из важных заданий. В современных условиях, когда возникли новые угрозы и риски целостности государства, обороны и появилась потребность в качественно новых эффективных подходах, гарантиях национальной безопасности и стабильности государственных границ Украины. Речь идет о национальных и международно-правовых механизмах универсального и регионального масштаба. В первую очередь на внутригосударственном уровне должны быть определены четкие и надежные гарантии обеспечения и защиты государственных границ, способы решения конфликтов в этой сфере.

Ключевые слова: государственные границы, безопасность, охрана, защита, международно-правовые гарантии, национальные гарантии, нерушимость границ, территориальная целостность, визовый режим.

Security of State borders of Ukraine at different stages of State defined one of the important tasks. In modern conditions when faced with new challenges and threats to the integrity of the State, its defence, arose the need for a qualitatively new effective approaches, guarantees national security and stability of the State borders of Ukraine. We are talking about national and international legal mechanisms of universal and regional scale. In national level must also be defined with clear and reliable guarantees of security and protection of the States borders how to deal with potential conflicts in this area.

Key words: state borders, security, defence, international legal guarantees, national guarantee, inviolability of borders, territorial integrity, visa regime.

Постановка проблеми. Сучасний період розбудови держави свідчить про зміну пріоритетів у державотворенні, правотворчості. Державні кордони як невід'ємний атрибут держави відіграють важливе значення для самої держави і регіону сусідніх держав, світового співтовариства загалом. Саме тому це об'єкт правового регулювання внутрішньодержавного і

міжнародно-правового рівнів.

Для України інститут державних кордонів відіграє визначальну роль в умовах реалізації міжнародної правосуб'єктності, гарантування національної безпеки і правопорядку, економічної і політичної незалежності. Це особливо актуально в процесі приєднання нашої держави до ЄС, НАТО, до

того ж не всі державні кордони України повною мірою встановлені й позначені на місцевості, водночас вони вже стали предметом численних міжнародних переговорів і консультацій, розгляду міжнародних судових інституцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

У вітчизняній та зарубіжній правовій науці приділяється певна увага досліджуваному питанню. Так, історію розвитку державних кордонів, їх встановлення і правове оформлення вивчали

І. Л. Бачило, Д. М. Бахрах, Б. М. Клименко, Т. О. Коломосьць, А. Б. Мостиський, Т. М. Самчук, М. М. Тищенко, О. І. Чудновський, В. В. Чумак, Т. О. Цимбалістий, ін.

Не вирішені раніше проблеми. На жаль, у науковій літературі питання забезпечення безпеки кордонів висвітлені не повно, фрагментарно, без комплексного підходу або в рамках вузької правової проблематики.

Мета. З огляду на вище викладе, очевидно, що метою даної статті є наукове дослідження теоретичних і прикладних проблем, які пов'язані з державними кордонами, їх охорони і захисту, перетину, реалізації принципів міжнародного права. Також варто проаналізувати існуючу систему гарантій забезпечення і захисту державних кордонів, способи вирішення конфліктів у цій сфері для забезпечення миру і безпеки.

Виклад основного матеріалу.

Враховуючи, що кордони стали невід'ємним атрибутом держави, тому, з проголошенням незалежності України 1991 р., одним з перших завдань молодій державі стало їх юридичне закріплення та встановлення правового статусу, визначення чітких механізмів гарантування їх безпеки. Без чітко визначених кордонів жодна держава не може реалізувати весь комплекс своїх суверенних прав, існувати взагалі. Це пов'язано з тим, що кордони є чинником формування цілісного державно-територіального організму, від їх функціонування залежить розвиток міждержавних і позадержавних відносин. Тобто умовою забезпечення національної безпеки держави є встановлені, захищені правом і надійно охоронювані державні кордони.

Правовий статус державного кордону України – це комплексний правовий інститут, норми якого регламентують питання

встановлення, функціонування та охорони державного кордону [1–2]. Його комплексність полягає в тому, що на національному рівні такий статус визначається як нормами конституційного права, так і нормами адміністративного, кримінального, цивільного, трудового, екологічного, фінансового, військового права і законодавства, ряду процесуальних галузей. До того ж він включає норми національного та міжнародного права.

Захист державної безпеки прямо пов'язаний із захистом державного кордону України. Непорушність державних кордонів є свідченням територіальної цілісності, політичної й економічної незалежності, суверенітету та єдності України. Тому охорона державного кордону є невід'ємною частиною загальнодержавної системи національної безпеки України. Забезпечення цілісності і недоторканності державного кордону України є конституційною вимогою (ст. 2 Конституції), обов'язок реалізації якої покладається за Законом України «Про державний кордон України» 1991 р. на Збройні Сили України, відповідні військові формування [3–4].

Захист державного кордону України полягає у скоординованій діяльності військових формувань і правоохоронних органів держави, що здійснюється шляхом вжиття комплексу політичних, організаційно-правових, дипломатичних, економічних, військових, прикордонних, імміграційних, розвідувальних, контррозвідувальних, оперативно-розшукових, природо-охоронних, санітарно-карантинних заходів. Охорона державного кордону України є невід'ємною складовою загальнодержавної системи захисту державного кордону і полягає у здійсненні Державною прикордонною службою України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах, а також Збройними Силами України в повітряному, підводному просторі для забезпечення недоторканності державного кордону України.

Державна прикордонна служба України в межах встановлених законодавством повноважень координує діяльність державних органів, що здійснюють різні види контролю при перетинанні державного кордону або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон

України.

За законодавством України в забезпеченні державної безпеки і захисті державного кордону в межах своєї компетенції також беруть участь: міліція, внутрішні війська МВС України. Згідно законів «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» 2003 р., «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» 2000 р. громадяни України за Конституцією мають право створювати громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку і державного кордону, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України та органам виконавчої влади, посадовим особам у запобіганні та припиненні правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та ін. надзвичайних обставин. Загалом основи державної політики України щодо забезпечення її національних інтересів, зокрема в питаннях стосовно державного кордону, закладені Концепцією національної безпеки України та Воєнною доктриною України, у ряді інших нормативно-правових актів.

Норми міжнародного права займають важливе місце в системі правового регулювання і в механізмі гарантій державних кордонів України. Йдеться про правила, які стосуються порядку встановлення державних кордонів, визначення юридичного змісту принципів територіальної цілісності і недоторканості держав, непорушності державних кордонів, підстави і порядок зміни приналежності державних кордонів, їх правонаступництва встановлення правового режиму державних кордонів, порядку мирного вирішення прикордонних конфліктів і територіальних спорів [5, с. 9–10].

В основі існування сучасних кордонів держав-членів світового співтовариства, їх гарантій лежать згадані основні принципи міжнародного права, зафіксовані у Статуті ООН 1945 р., Декларації принципів міжнародного права, які стосуються дружніх відносин та співробітництва держав відповідно до Статуту

ООН 1970 р., Заключному акті Наради з безпеки і співробітництва в Європі 1975 р.

Принцип територіальної цілісності держав означає заборону насильницького захоплення держав або зміни приналежності території іноземних держав, протиправного використання цих територій або завдання їм значних збитків. Зміст даного принципу можна представити у широкій формі. Заборонені не тільки застосування силових заходів чи погроза силою, але й інші, у т. ч. невоєнні, форми тиску. Йдеться про недоторканність території, яка не повинна бути об'єктом окупації в результаті застосування сили, порушуючи Статут ООН, інші міжнародні акти.

Принцип непорушності кордонів означає, що держави зобов'язані розглядати непорушними, недоторканими всі кордони всіх держав і повинні утримуватися у сучасних міжнародних відносинах, і в майбутньому від будь-яких зазіхань на ці кордони. Держави також повинні утримуватися від захоплення або узурпації території певних держав або їх частини. Цей принцип доповнює попередній та підсилюється тим, що повага існуючих кордонів – необхідна умова мирних відносин держав та інших суб'єктів.

У Декларації про принципи міжнародного права 1970 р. зміст принципу непорушності кордонів викладається в розділі про принцип незастосування сили таким чином: «Кожна держава зобов'язана утримуватися від застосування сили чи її погрози з метою порушення існуючих кордонів іншої держави як засобу розв'язання міжнародних суперечок, у тому числі територіальних суперечок і питань, що стосуються державних кордонів» [6]. Отже, заборона обмежується порушенням кордонів шляхом застосування сили чи погрози її застосування. Від держав не вимагається взаємного визнання кордонів і відмови від територіальних претензій, вони резюмуються, адже йдеться про несилове розв'язання спорів і питання вирішується в рамках принципу незастосування сили.

Сучасне міжнародне право забороняє односторонні, а тим більше насильницькі дії пов'язані зі зміною кордонів. Проте воно не виключає можливості мирної зміни кордонів за домовленістю, мирними засобами в результаті переговорів між суміжними державами, тобто

шляхом укладання міжнародних угод, і відповідно до принципів міжнародного права. Водночас вони можуть бути встановлені в результаті видання внутрішньодержавного акту. Так, стаття 2 Закону України «Про державний кордон України», що регулює порядок визначення державного кордону, встановлює, що «державний кордон України визначається рішеннями Верховної Ради України, а також міжнародними договорами України» [4].

До того ж існує ряд суб'єктів міжнародно-правових відносин, насамперед, регіонального європейського рівня, завданням яких є гарантування безпеки державних кордонів, спрощення процедур перетину державного кордону тощо. Це звісно ОБСЄ, Рада Європи та ЄС. Якщо проаналізувати європейські правові стандарти у цій сфері, які створюються за участю і цих організацій, то варто виокремити такі міжнародні угоди регіонального характеру як Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.; Загальна консульська інструкція 1999 р.; Угода про поступове скасування перевірок на спільних кордонах 1985 р. (Шенгенські угоди 1985 і 1990 р.); Регламент «Про вільне пересування на основі візи для довготривалого перебування» 2001 р й ін.

Враховуючи посилення транскордонної співпраці, ратифікацію Україною Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями 1980 р., актуальним є поглиблення добросусідських відносин між громадами, їх місцевими і регіональними органами влади сусідніх держав. Передбачені «єврорегіони» – макрорегіональні інтеграційні структури з розвинутою спільною соціально-економічною інфраструктурою, так само як і інші форми транскордонної співпраці, зумовлюють процес гармонізації національного законодавства європейських країн з правовими системами регіональних організацій, створення механізмів їх реалізації. Право співпрацювати поза національними кордонами з питань створення спільних служб, будівництва спільних об'єктів або охорони довкілля; визначає потребу правової регламентації регіонального транскордонного планування, економічного розвитку, охорони навколишнього

середовища як у прикордонних просторах, так і прилеглих територіях.

Концепція ОБСЄ у сфері безпеки кордонів і прикордонного режиму на сьогодні передбачає прихильність забезпеченню відкритості і безпеки кордонів на вільному, демократичному та інтегрованому просторі ОБСЄ. Держави підтверджують свої юридичні і політичні зобов'язання з питань кордонів на універсальному, регіональному і двосторонньому рівнях. Це зумовлює активізацію співпраці митних і прикордонних, міграційних служб, правоохоронних та інших уповноважених органів держав з метою сприяння вільному і безпечному пересуванню людей, товарів і послуг, інвестицій через кордони у рамках міжнародного права, скорочення загроз тероризму, транснаціональної злочинності, корупції, нелегальної міграції, забезпечення достойного поведіння з особами, які перетинають кордон.

З метою виконання Плану дій з лібералізації ЄС візового режиму для України реалізується Національний план з виконання Плану дій (указ Президента України від 22.04.2011 № 494/2011), прийнято ряд необхідних законів. Йдеться про виконання критеріїв, необхідних для скасування ЄС візового режиму для України, програмних документів у таких сферах як захист персональних даних, правовий статус іноземців, управління кордонами та міграцією, боротьба з торгівлею людьми, корупцією і незаконним обігом наркотичних засобів та дискримінацією, взаємна допомога у кримінальних справах, запобігання відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, запровадження біометричних документів для виїзду за кордон. Продовжується розширення консульських установ країн ЄС в Україні, вживаються заходи з метою скасування плати за оформлення національних довгострокових віз державами-членами ЄС. Україною здійснюється імплементація угод про місцевий прикордонний рух з державами-членами ЄС як ефективного інструменту візової лібералізації.

На пострадянському просторі теж було приділено увагу питанням безпеки державних кордонів. Про це свідчать, зокрема, Декларація про недоторканність кордонів 1993 р.; Декларація про дотримання суверенітету,

територіальної цілісності та недоторканності кордонів держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав 1994 р.; Положення про Раду командуючих прикордонними військами; Концепція охорони зовнішніх кордонів 1995 р., прийнята Радою глав держав СНД.

Продовжується процес демаркації кордонів України (українсько-молдовського, українсько-білоруського, українсько-російського кордонів), забезпечується виконання Концепції інтегрованого управління кордонами та заходів щодо її реалізації (підписано угоди про порядок обміну інформацією на державних кордонах, співробітництво та взаємодопомогу з прикордонних питань з Польщею, Словаччиною, Угорщиною, Румунією; про діяльність прикордонних представників з Молдовою, Росією, Білорусією [7]. При необхідності уточнення кордонів проводиться редемаркація. Вона здійснюється шляхом перевірки раніше демаркованого кордону з відновленням, ремонтом (заміною) раніше виставлених прикордонних знаків.

Додатковим гнучким інструментом можна визначити той факт, що на розсуд держав виноситься вибір виду і форми договірного закріплення ліній проходження державних кордонів. Зустрічаються міжнародні договори, предметом яких є як питання встановлення державних кордонів, так і пов'язані інші питання: Договір між Україною і Словацькою Республікою про режим українсько-словацького державного кордону, співробітництва та взаємну допомогу з прикордонних питань, Договір між Україною та Угорською Республікою про режим українсько-угорського державного кордону, співробітництво та взаємодопомогу з прикордонних питань.

Іншим ефективним засобом гарантування безпеки державних кордонів є закріплення порядку надання взаємної допомоги з прикордонних питань (Договір між Україною і Румунією про режим українсько-румунського державного кордону, співробітництва та взаємну допомогу з прикордонних питань; Договір між Україною і Республікою Польща про правовий режим українсько-польського державного кордону, співробітництво і взаємодопомогу з прикордонних питань).

Таким чином, розгалуженою,

багатоаспектною є система умов і засобів, покликаних забезпечити безпеку державних кордонів. Першочерговим завданням є їх реалізація на практиці, в т. ч. для недопущення посягання на встановлені державні кордони, територіальну цілісність держави, використання мирних засобів для вирішення конфліктів у цій сфері.

З огляду на такі загрози як нелегальна міграція, незаконний обіг наркотичних засобів, контрабанда та інші транснаціональні злочини, порушення прав біженців, територіальні претензії, важливо вдатися до невідкладних заходів.

По-перше, необхідно спільно з прикордонними органами суміжних країн здійснювати моніторинг ситуації на державному кордоні; спільне патрулювання державного кордону України з прикордонними службами суміжних країн. Певні здобутки можна відзначити у рамках співпраці з Місією ЄК з надання допомоги у питаннях кордону в Україні та Молдові представниками прикордонних і митних служб України, Молдови готується спільний аналіз обстановки на українсько-молдовському кордоні з 2013 р., ризиків регіонального рівня [8]. Спільно з прикордонною поліцією Румунії проводилися операції з протидії переміщенню через кордон незаконних мігрантів і тютюнових виробів, зброї, боєприпасів та вибухових речовин, виявлення підроблених документів та викрадених автотранспортних засобів.

По-друге, не зайвою є розбудова інфраструктури пунктів пропуску, включаючи мобільні підрозділи; для здійснення спільного прикордонно-митного контролю на території, задоволення потреб та інтересів населення.

По-третє, потребує удосконалення взаємодія прикордонних органів суміжних країн відповідно до планів двостороннього співробітництва, активізації зустрічі начальників прикордонних підрозділів, присвячених виявленню проблем охорони спільного кордону, здійснення прикордонного контролю, обміну досвідом тощо.

По-четверте, слід проводити активну роботу з попередження і боротьби з корупцією посадових органів прикордонної і митної служб, дотримання правил поведінки персоналом пунктів пропуску. Можливо, варто організувати

конкурс на зразковий пункт пропуску через державний кордон з відповідним заохоченням. Доцільно продовжувати на національному рівні удосконалення механізмів реалізації міграційної та митної політики, приведення національного законодавства України у відповідність з існуючими європейськими стандартами у цій сфері.

Висновки. Віддаючи належне значущості Закону України «Про державний кордон України», його ролі в утвердженні безпеки України, який став базовим для прикордонної політики держави, слід підкреслити недосконалість ряду його положень. Тому необхідно внести суттєві зміни та доповнення в національне законодавство України, з урахуванням відповідного досвіду зарубіжного правового регулювання і національних потреб, забезпечення безпеки прикордонних держав.

Водночас важливо і на міжнародно-правовому рівні прийняти модельний (типовий) правовий акт, який містив би єдині міжнародно-правові стандарти щодо встановлення державних кордонів, їх режиму, облаштування та утримання, охорони і безпеки, встановлюючи певні стандарти організації та функціонування спеціально уповноважених органів прикордонних держав.

Від успішного вирішення проблем стабільності й безпеки державних кордонів залежить мир і безпека у світі. У зв'язку з розширенням кордонів ЄС до території України. активізацією її євроінтеграційних процесів, це питання потребує належної уваги з боку української держави, сусідніх країн, наднаціональних органів і міжнародних організацій.

Список використаних джерел:

1. Чудновський О. І. Питання законодавчого регулювання захисту та охорони державного кордону України [Електронний ресурс] / О. І. Чудновський. – Режим доступу : http://www.br.com.ua/referats/Dergh_reguluvanya/110121-4.html.
2. Чумак В. В. Державний кордон як об'єкт адміністративно-правового регулювання [Електронний ресурс] / В. В. Чумак. – Режим доступу : <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/1981/%C2#chapter>.
3. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
4. Про державний кордон України : Закон України від 4 листопада 1991 р. № 1777-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12>.
5. Мостиський А. Б. Міжнародно-правова основа державних кордонів України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / А. Б. Мостиський ; Київський ун-т ім. Т. Шевченка – К., 1993. – 189 с.
6. Действующее международное право : в трех томах / Сост. Ю. М. Колосов и Э. С. Кривчикова. – Т. 1. – М. : МНИМП, 1994. – 832 с.
7. Про затвердження Державної цільової правоохоронної програми «Облаштування та реконструкція державного кордону» на період до 2015 року : постанова Кабінету Міністрів України від 13 червня 2007 р. № 831 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2007-п>.
8. Інформація «Про імплементацію у 2013 році Порядку денного асоціації Україна – ЄС» [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://mfa.gov.ua/mediafiles/files/eu_integration/agreement_implementation_2013.doc.