

УДК 351.746.1:341.222

**Л.В. СЕРВАТЮК**, канд. юрид. наук, доц.,  
Національна академія Державної прикордонної  
служби України імені Богдана Хмельницького

## ДЕЯКІ ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ОХОРОНИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ НА ШЛЯХАХ МІЖНАРОДНОГО СПОЛУЧЕННЯ

*Ключові слова:* інноваційні підходи, прикордонна політика, прикордонна безпека, правоохоронна діяльність, орган охорони кордону, міжнародне сполучення

Сьогодні нагальною проблемою для прикордонного відомства України є формування та реалізація сучасної прикордонної політики європейського зразка, зокрема приведення прикордонного законодавства України до норм європейського права; забезпечення готовності до цього людських ресурсів, технічного переоснащення, інфраструктури державного кордону; інформаційної інтеграції; якісно нового рівня прикордонного співробітництва.

Зміст прикордонної політики України визначається стратегічною метою України, яка полягає в інтеграції до Європейського Союзу, а також рівнем розвитку транскордонного співробітництва з країнами-членами цього союзу. Прикордонна політика України формується виходячи з пріоритетності національних інтересів і здійснюється шляхом реалізації відповідних програм у сфері захисту інтересів України на державному кордоні, у прикордонній смузі, контрольованих прикордонних районах та її суверенних прав у виключній (морській) економічній зоні і на континентальному шельфі відповідно до чинного законодавства за допомогою цілеспрямованої і скоординованої діяльності органів держав-

ної влади, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань і громадян у відповідності з їх правами і повноваженнями в цій сфері.

Питання щодо поняття, змісту, основних напрямків правоохоронної діяльності органів охорони державного кордону України та використання світового досвіду організації діяльності таких органів із забезпечення безпеки та правопорядку на державному кордоні досліджувалися в роботах В.К. Колпакова, В.І. Олефіра, В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, О.А. Бінковського, Б.М. Олексієнка, М.М. Литвина, П.А. Шишоліна.

В умовах посилення вимог до підвищення рівня законності в діяльності органів охорони кордону Державної прикордонної служби України виникає необхідність у пошуку інноваційних шляхів удосконалення правових основ правоохоронної діяльності цих органів на шляхах міжнародного сполучення, покращання організаційно-технічного забезпечення такої діяльності, що й стало метою даної статті.

Пріоритетними напрямками прикордонної політики щодо забезпечення національних інтересів держави на шляхах міжнародного сполучення є:

- захист державного суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності державних кордонів, недопущення втручання у внутрішні справи України;
- гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина;
- інтеграція України в європейський політичний, економічний, правовий простір; розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами світу в інтересах України;
- боротьба з організованою злочинністю у сфері наркобізнесу, контрабанди зброї, боеприпасів, сировинних і матеріальних ресурсів, незаконної міграції, торгівлі людьми та проявами тероризму і бандитизму;
- поглиблення міжнародного транскордонного співробітництва з прикордонними відомствами суміжних держав;
- забезпечення інтеграції держави до Європейського Союзу [1, 2].

З метою своєчасного виявлення та протидії існуючим загрозам національній безпеці України, а саме прикордонній безпеці система охорони державного кордону потребує постійного удосконалення, шляхом створення таких умов оперативно-службової діяльності органів та підрозділів охорони державного кордону, за яких буде неможливим безконтрольне перетинання державного кордону поза пунктами пропуску та досягнення належного рівня прикордонної безпеки.

Реалізація національних інтересів з питань прикордонної політики в міжнародних відносинах багато в чому визначається характером відносин з провідними державами та інтеграційними об'єднаннями світового співтовариства. Розвиток рівноправних партнерських відносин з ними відповідає статусу України та її зовнішньополітичним інтересам. Реформована система охорони державного кордону повинна забезпечувати ці інтереси нашої держави на шляхах міжнародного сполучення. Інтереси України носять довгостроковий характер і визначають основні цілі на її історичному шляху, формують стратегічні і поточні завдання внутрішньої і зовнішньої політики держави, реалізуються через систему державного управління, складовою частиною якої є система охорони державного кордону. Це вимагає від системи охорони державного кордону, як складової частини загальної системи державної безпеки, виконання функції протидії цим загрозам на шляхах міжнародного сполучення.

Фахівці з питань дослідження системи безпеки державного кордону зазначають, що функція протидії включає в себе кілька складових: по-перше, попередження, по-друге, нейтралізації та ліквідації [3, 4].

Отже, система прикордонної безпеки (правоохоронна її складова) на шляхах міжнародного сполучення повинна не тільки нейтралізувати або ліквідувати загрози, але й прогнозувати можливий розвиток процесів, оцінювати їх та визначати їх ступінь небезпеки. Зрозуміло, що система безпеки державного кордону на шляхах міжнародного сполучення, яка здатна

відстежувати та головне прогнозувати можливі негативні наслідки буде більш ефективною в порівнянні з системою, яка в змозі лише виявляти фактично існуючі загрози.

Крім того, виявлення небезпечних тенденцій під час аналізу даних обстановки на шляхах міжнародного сполучення, коли ще загрози немає, і проведення необхідних заходів щодо запобігання (недопущення виникнення) загрози, в більшості випадків буде обходитися дешевше безпосередньої нейтралізації або ліквідації вже реально існуючої загрози. Отже, вся система безпеки в прикордонному просторі повинна будуватися, виходячи з принципу «упреждающей» (рос.) реакції на можливий негативний розвиток ситуації. Важливою складовою процесу забезпечення прикордонної безпеки є адекватне визначення джерел і характеру загроз національній безпеці на державному кордоні, а також причини їх виникнення і форми прояву.

Одна з основних причин – це незавершеність договірно-правового оформлення державного кордону України та потенційна можливість втручання у внутрішні справи України в прикордонних районах з боку інших держав по причині територіальних претензій, а також посягання на її суверенітет та територіальну цілісність.

Сьогодні державний кордон між Україною і Республікою Польща, Угорською Республікою, Словацькою Республікою та Румунією в договірно-правовому відношенні оформлено повністю. Проте залишилися невирішеними проблемні питання щодо проходження державного кордону з Румунією по річці Тиса та шляхів вирішення проблеми навколо каналу «Дунай – Чорне Море». Також є питання щодо демаркації кордонів з Білоруссю та Росією (процес зрушився з місця, створена спільна комісія з демаркації сухопутної ділянки кордону), спільних морських кордонах делімітацію проведено, питання демаркації залишились без розгляду.

Проблемні питання щодо правового статусу кордонів відсутні між Україною та Молдовою. Ділянка спільного державного кордону і

делімітована, і демаркована. В той же час потребують договірно-правового оформлення в двосторонньому порядку питання: щодо проведення демаркації центральної ділянки українсько-молдовського державного кордону (придністровська ділянка); про передачу у власність України ділянки автомобільної дороги Одеса-Рені в районі населеного пункту Паланка Республіки Молдова; про врегулювання порядку руху осіб і транспортних засобів транзитними ділянками автомобільних та залізничних доріг. Це стримує врегулювання правових засад забезпечення його режиму і облаштування, ускладнює ефективну протидію транснаціональним загрозам.

Формами прояву незавершеності договірно-правового оформлення державного кордону України можуть бути:

- базування на території України Чорноморського флоту РФ, специфічні умови перетинання державного кордону його силами та засоби, які містять низку прихованих загроз суверенітету та територіальній цілісності України;

- існування латентних форм (способів) отримання громадянами України, зокрема жителями прикордонних регіонів, подвійного громадянства;

- відсутність правового закріплення на міждержавному рівні питання щодо порядку та правил руху осіб, транспортних засобів і вантажів транзитними ділянками автомобільних та залізничних доріг, що, в свою чергу, негативно впливає на забезпечення належного режиму державного кордону та ускладнює протидію протиправній діяльності на державному кордоні;

- транснаціональний характер таких загроз, як тероризм, незаконна торгівля зброєю, людьми, організована злочинність, незаконне переправлення через кордон людей (незаконна міграція), трафік наркотиків та інших предметів контрабанди, економічна контрабанда тощо.

Законодавством України визначено, що саме на органи охорони кордону покладені функції щодо пропуску через державний кор-

дон осіб, транспортних засобів та вантажів, підтримання в контрольованих прикордонних районах та пунктах пропуску режимних заходів, протидії незаконному переміщенню осіб через державний кордон, незаконній міграції, торгівлі людьми, а також незаконному переміщенню зброї, наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, боєприпасів, вибухових речовин, матеріалів і предметів, заборонених до переміщення через державний кордон.

За результатами оперативно-службової діяльності органами та підрозділами Державної прикордонної служби лише протягом 8 місяців 2012 р. через державний кордон в установленому порядку пропущено 61,6 млн осіб та 13,6 млн одиниць транспортних засобів.

Складено 32,5 тис. протоколів про адміністративне правопорушення, з них за статтею 204-1 КУпАП «Незаконне перетинання державного кордону» – 3,55 тис. Накладено штрафів на суму 17,92 млн грн. У тому числі, у 610 випадках накладено штрафів на підприємства, установи, організації, які здійснюють міжнародні пасажирські перевезення на суму 6,26 млн грн.

Затримано 1388 нелегальних мігрантів, з них за: незаконне перетинання державного кордону – 705 осіб, за порушення правил перебування в Україні – 656 осіб. Крім того, не допущено в Україну 3102 потенційних незаконних мігрантів.

Виявлено й вилучено 555 одиниць зброї, 10091 штук боєприпасів, 96,01 кг наркотичних речовин, 6,318 кг вибухових речовин, 17,735 кг психотропних речовин, 4,295 кг прекурсорів, контрабандних товарів на суму майже 140,1 млн грн [5].

Сучасні інноваційні підходи щодо вдосконалення правоохоронної діяльності органів охорони кордону на шляхах міжнародного сполучення перебувають на стадії динамічного розвитку та зумовлюють необхідність адекватної, ефективної та економічно вигідної системи охорони кордону.

На сучасному етапі розвитку Державної прикордонної служби України як правоохо-

ронного органу європейського зразка відбувається її активне реформування. Одним із основних напрямків реформування є удосконалення та створення правового підґрунтя діяльності органів охорони державного кордону. У зв'язку з цим керівництвом Державної прикордонної служби України постійно проводиться системна нормотворча робота, яка спрямована на вдосконалення чинного правового кола, що регламентує діяльність прикордонного відомства та приведення його у відповідність з європейськими та світовими стандартами у сфері охорони державного кордону.

Першими нормативно-правовими актами, що заклали основу для застосування інноваційних підходів забезпечення прикордонної безпеки, стали Концепція інтегрованого управління кордонами, яка затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2010 р., а також План заходів щодо її реалізації (розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.01.2011 р.).

З метою виконання одного з основних завдань Концепції, а саме удосконалення системи правового регулювання у сфері інтегрованого управління кордонами, його охорони та механізму забезпечення співпраці у протидії транскордонній і транснаціональній організованій злочинності, протягом останнього часу було внесено суттєві зміни до діючого законодавства та прийнято нові законодавчі акти [6].

Одним із питань, що було врегульовано на законодавчому рівні, це визначення правового статусу іноземців та осіб без громадянства, дотримання основних прав та свобод людини органами (підрозділами) охорони державного кордону під час реалізації своїх повноважень. У 2011 р. за поданням Адміністрації Державної прикордонної служби Верховною Радою України схвалено нові закони: Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22.09.2011 р. та Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту». З прийняттям цих нормативно-правових актів здійснено імплементацію міжнародних стан-

дартів з прав людини в адміністративно-юрисдикційну діяльність органів охорони кордону.

Відповідно до ч.4 ст.17, ч.3 ст.20, абз.2 ч.2 ст.24 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» розроблено та затверджено Постановою Кабінету Міністрів України № 150 від 15.02.2012 р. «Порядок продовження перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України».

Враховуючи нові підходи щодо визначення правового статусу іноземців, осіб без громадянства та біженців з метою упорядкування роботи осіб органів охорони кордону посадових Державної прикордонної служби України з примусового повернення і примусового видворення іноземців та осіб без громадянства та прийняття рішень про заборону в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства Адміністрацією Державної прикордонної служби України підписано два відповідні накази: наказ № 946 від 05.12.2011 р. «Про затвердження Інструкції про порядок прийняття органами охорони державного кордону Державної прикордонної служби України рішень про заборону в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства» та спільний наказ № 353/271/150 з Міністерством внутрішніх справ України, Службою безпеки України «Про затвердження Інструкції про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянств» від 23.04.2012 р.

З метою вдосконалення правових засад реалізації державної міграційної політики, запобігання окремим видам правопорушень, ліквідація причин та умов, які їм сприяють, посилення юридичної відповідальності як іноземців, осіб без громадянства, так і громадян України за порушення міграційного законодавства Верховною Радою України був схвалений Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань міграції» від 05.04.2011 р., яким внесено зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, а саме: значно збільшено



штрафні санкції за правопорушення передбачені ст.203 «Порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні і транзитного проїзду через її територію», ст.204-1 «Незаконне перетинання або спроба незаконного перетинання державного кордону України», ст.206 «Порушення порядку надання іноземцям, особам без громадянства житла, транспортних засобів та сприяння в наданні інших послуг» та ст.206-1 «Незаконне перевезення іноземців та осіб без громадянства територією України».

Шляхом імплементації норм Конвенції Ради Європи «Про заходи щодо протидії торгівлі людьми», зокрема, ст.7 цього міжнародного документа, яка передбачає обов'язок Сторін Конвенції застосовувати законодавчі заходи щодо встановлення обов'язку перевізників перевіряти документи пасажирів на в'їзд до країни прибуття [9] стало набуття чинності Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності перевізників, які здійснюють міжнародні пасажирські перевезення». Істотною зміною в адміністративно-юрисдикційній діяльності органів охорони кордону стало поширення норм Закону не лише на авіаперевізників, а й на залізничні, автомобільні та морські перевезення. Встановлюються фінансові санкції, що застосовуються до перевізників, які здійснюють пасажирські перевезення через державний кордон без належних документів для в'їзду в Україну. При цьому суму штрафу збільшено (раніше згідно з цим Законом штрафувалися лише авіаперевізники, причому тільки за пасажирів, які без документів в'їжджають в Україну). Тепер штраф становить від 500 до 1000 неоподатковуваних мінімумів за одного пасажирів (тобто від 8500 до 17000 грн) [10].

Іншим нещодавно прийнятим нормативно-правовим актом є наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України № 627 «Про затвердження порядку дій посадових осіб органів охорони державного кордону щодо установа режиму в пунктах пропуску через державний кордон, здійснення кон-

тролю за його додержанням, а також організації і забезпечення взаємодії та координації контрольних органів і служб, що здійснюють різні види контролю або беруть участь у забезпеченні режиму в пунктах пропуску через державний кордон». Саме норми даного наказу направлені на оптимізацію та розмежування функцій і повноважень у контексті визначення зон діяльності посадових осіб органів охорони кордону, контролюючих органів, адміністрацій залізничних та морських станцій, морських (річкових) портів, аеропортів в міжнародних пунктах пропуску через державний кордон України; визначення послідовності здійснення контрольних процедур осіб, транспортних засобів та вантажів під час в'їзду в Україну та виїзду з України; порядку організації взаємодії представників контрольних органів і служб під час здійснення контрольних процедур, вирішення проблемних питань та основні напрями координації діяльності контрольних органів.

Також ведеться активна робота щодо розвитку міжнародного та прикордонного представництва. Прикордонним відомством забезпечено виконання державних завдань з питань договірно-правового оформлення кордону. Експерти відомства постійно беруть участь у переговорах з розмежування Азовського і Чорного морів та Керченської протоки, в засідання Спільних Українсько-Російської, Українсько-Молдовської демаркаційних комісій, Українсько-Польської, Українсько-Словацької, Українсько-Угорської прикордонних комісій. Цьому сприяла ефективна робота прикордонно-представницького апарату, зокрема щодо підтримання високого рівня взаємодії з прикордонними підрозділами суміжних держав та впровадження спільної охорони кордону (патрулювання, перевірка, моніторинг). Активно та послідовно розвивається й нормативно-правова база міжнародного та прикордонного співробітництва. На протязі останнього часу підписано: міжурядові угоди з РФ про спрощений порядок перетинання державного кордону жителями прикордонних регіонів та про співробітницт-

во під час здійснення спільного прикордонного контролю осіб, транспортних засобів і вантажів та про співробітництво під час спільного контролю осіб, транспортних засобів і товарів в автомобільних і залізничних пунктах пропуску; міждержавну угоду про спільне патрулювання українсько-молдовського кордону та протокол між прикордонними відомствами України та Молдови про спільний контроль у пунктах пропуску «Росошани-Бричень» та інші. Налагоджена робота щодо обміну з правоохоронними органами суміжних держав, Франції, Великобританії та Австрії з питань протидії, припинення та профілактики ознак транскордонної злочинності.

Запровадження в практику органів охорони кордону нових підходів до правоохоронної складової охорони державного потребує подальшого її удосконалення і створення таких умов оперативно-службової діяльності органів та підрозділів охорони державного кордону, за яких буде неможливим безконтрольне перетинання державного кордону поза пунктами пропуску та досягнення належного рівня прикордонної безпеки.

Таким чином, нагальною проблемою для прикордонного відомства України є формування та реалізація сучасної прикордонної політики європейського зразка, зокрема продовження практики приведення прикордонного законодавства України до норм європейського права; забезпечення готовності до цього людських ресурсів, технічного переоснащення, інфраструктури державного кордону; інформаційної інтеграції; якісно нового рівня прикордонного співробітництва.

Пріоритетними національними інтересами України у сфері прикордонної безпеки залишаються договірно-правове оформлення державного кордону України, недопущення протиправної зміни державного кордону України, захист суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні та на континентальному шельфі, створення сприятливих умов для налагодження рівноправних і взаємовигідних політичних та економічних відносин із суміжними державами, створення

сприятливих умов для максимального використання транзитних можливостей країни, збільшення обсягів вантажних і пасажирських перевезень територією держави, запровадження дієвого механізму протидії нелегальній міграції, незаконному переміщенню через кордон товарів та інших предметів, оптимізацію і спрощення порядку здійснення прикордонного, митного та інших видів контролю під час перетинання державного кордону, приведення їх у відповідність до норм Європейського Союзу, створення механізму гарантованої екологічної безпеки, розвиток транскордонного прикордонного співробітництва.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про основи національної безпеки України» : від 19.06.2003 р. // ВВР України. – 2003. – № 39.
2. Закон України «Про Державну прикордонну службу України» : від 03.04.2003 р. // Урядовий кур'єр. – 2003. – № 83.
3. Литвин М. М. Прикордонна безпека України: етапи становлення, проблеми і перспективи / М. М. Литвин // Національна безпека: український вимір. – 2008. – Вип. 1–2 (20–21). – С. 41–46.
4. Назаренко В. О. Формування сучасної моделі охорони морської ділянки державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні / В. О. Назаренко // Честь і закон. – 2010. – № 4. – С. 97–101.
5. Наказ Адміністрації Держприкордонслужби «Про підсумки діяльності Держприкордонслужби у першому півріччі 2012 року, підсумки виконання завдань за призначенням під час проведення фінальної частини чемпіонату Європи з футболу Євро-2012 в Україні та завдання на друге півріччя 2012 року» : від 06.07.2012 р., № 515.
6. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції інтегрованого управління кордонами» : від 27.10.2010 р., № 2031 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 83. – Ст. 2918.

7. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції інтегрованого управління кордонами» : від 05.01.2011 р., № 2-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2-2011-%F0>.

8. Указ Президента України «Про нову редакцію стратегії національної безпеки України» : від 08.06.2012 р., № 389/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

9. Конвенція Ради Європи «Про заходи щодо протидії торгівлі людьми» : від 16.05.2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_858](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_858).

10. Закон України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень» : від 10.01.2002 р., № 2920-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2920-14>.

*Серватюк Л. В. Деякі питання вдосконалення правоохоронної діяльності органів охорони державного кордону України на шляхах міжнародного сполучення / Л. В. Серватюк // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 652–658 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12clvsmc.pdf>*

Досліджуються питання інноваційних підходів до правоохоронної діяльності органів охорони державного кордону України на шляхах міжнародного сполучення. Обґрунтовано потребу у змінах способів та методів такої діяльності в сучасних умовах.

\*\*\*

*Серватюк Л.В. К вопросам усовершенствования правоохранительной деятельности органов охраны государственной границы Украины на путях международного сообщения*

Исследуются вопросы инновационных подходов к правоохранительной деятельности органов охраны государственной границы Украины на путях международного сообщения. Обоснована необходимость в изменениях способов и методов такой деятельности в современных условиях.

\*\*\*

*Servatuk L.V. The issues of law enforcement agencies to improve the protection of state border of Ukraine in the ways of international communication*

The innovative approaches to law enforcement agencies of the state border of Ukraine for international traffic routes are issues. The necessary of changes in methods and techniques of such activity in the modern world is substantiated.