

Лавринець А. Є. – здобувач кафедри адміністративного права і процесу Національної академії внутрішніх справ

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРИКОРДОННОГО КОНТРОЛЮ

Проаналізовано міжнародний досвід здійснення прикордонного контролю, запропоновано зміни та доповнення до чинного законодавства України щодо здійснення прикордонного контролю.

Ключові слова: правове регулювання; прикордонний контроль; приватні прикордонники.

Проанализирован международный опыт осуществления пограничного контроля, предложены поправки в действующее законодательство Украины относительно осуществления пограничного контроля.

Ключевые слова: правовое регулирование; пограничный контроль; частные пограничники.

This article analyzes the international experience regarding the implementation of border control, propose amendments to current legislation of Ukraine regarding the implementation of border control.

Keywords: regulation; border control; private guards.

В умовах швидких політичних, соціальних, економічних змін, що відбуваються в нашій державі, досить важливого значення набувають питання, що стосуються безпеки державних кордонів і недоторканності суверенітету України. Сьогодні в нашій державі є наука правових документів, що регулюють зазначене питання, проте, з огляду на розвиток політики держави щодо прикордонного контролю, досить вагомим, на нашу думку, є запозичення міжнародного досвіду щодо адміністративно-правового регулювання прикордонного контролю.

Запозичення досвіду зарубіжних країн у сфері здійснення прикордонного контролю має стати одним із пріоритетних напрямів на шляху реформування цього інституту державного управління в Україні. Однак, як свідчить практика, бездумне запозичення зарубіжного досвіду не забезпечує належного ефекту, створює законодавчі суперечності, призводить до виникнення прогалин у регулюванні певного виду правовідносин, істотно знижує рівень ефективності державного управління в цілому і контролю зокрема.

Організація та здійснення прикордонного контролю зарубіжних суміжних держав є важливим прикладом для України. Позитивний досвід у здійсненні прикордонного контролю таких країн, як Російська Федерація, Республіка Білорусь, Республіка Польща та Словацька Республіка, варто врахувати й Україні для визначення правових засад здійснення прикордонного контролю. Крім того, надзвичайно важливим у контексті євроінтеграційних намагань України є врахування досвіду здійснення відповідного контролю саме з позиції його законодавчого забезпечення держав Європейського Союзу.

Однією з наймогутніших європейських держав є Федеративна Республіка Німеччина – держава, що має один з найбільших економічних і демографічних потенціалів. Станом на 2010 р. населення Німеччини становить 83 млн, з них 75 млн з німецьким, а 8 млн – з іноземним громадянством. У Німеччині живуть 70 млн німців і 13 млн іноземців (16 %). За чисельністю населення посідає друге місце в Європі (після Російської Федерації) і перше за кількістю іноземного населення.

Основними федеральними органами, що займаються питаннями організації та здійснення прикордонного контролю в Німеччині, є: Федеральне міністерство внутрішніх справ (Federal Ministry of the Interior), що керує діяльністю Федеральної прикордонної служби (Border Guard) і Федеральним агентством у справах біженців (Federal Agency for the Recognition of Foreign Refugees). Федеральна прикордонна служба здійснює паспортний контроль і регулювання всіх питань перетину державного кордону.

Прикордонна політика Федеративної Республіки Німеччини передбачає декілька складових різного спрямування, що у своїй єдності забезпечують недоторканність, внутрішню безпеку, боротьбу з незаконною імміграцією та сталий економічний розвиток Німеччини.

Першою складовою є правильно визначена та зорієнтована зовнішня політика, метою якої є залучення східних сусідів Німеччини до членства в Європейському Союзі. Після зміни конституції Німеччини в 1993 р. в біженців практично не залишилося можливості просити політичного притулку. Спеціально розроблене положення, що обмежує приплив мігрантів, які прибули через територію сусідніх з Німеччиною держав, дає змогу німецькій адміністрації відразу відхилити майже всі клопотання про політичний притулок. Німеччина і Європейський Союз перекладають проблеми, що стосуються міграції та пересування біженців, на своїх східних сусідів, яким диктують жорсткі правила “доброї поведінки”.

Одним з яскравих прикладів цього є Польща. Згідно з німецько-польською угодою від 17 червня 1991 р. про добросусідство та дружнє співробітництво, у якому Бонн зобов’язався підтримувати євроінтеграційні потуги польської держави, а німецькій меншині в Польщі було надано гарантії забезпечення основних прав. За умовами договору Польща отримала 120 млн марок на технічне оснащення прикордонної охорони (човни, вертольоти й інше технічне обладнання), а також на розвиток прикордонної поліції та запровадження власної процедури з регулювання потоків мігрантів. Таким чином, у Польщі організовано щільну мережу в’язниць для осіб, які підлягають депортації. Нині в Польщі існує 25 таких місць.

Другим елементом є здійснення матеріально-технічного та кадрового забезпечення Федеральної прикордонної охорони (Bundesgrenzschutz). Значні зусилля уряду Німеччини спрямовано на покращення технічного оснащення систем зовнішнього прикордонного контролю та збільшення персоналу прикордонної служби. У Німеччині Федеральна прикордонна поліція використовує всілякі заходи протистояння незаконному перетину

кордону. Це й посилення особового складу східних рубежів, і використання сучасних засобів мобільного контролю. В умовах науково-технічного прогресу матеріально-технічне забезпечення Федеральної прикордонної охорони Німеччини є досить значним. У своїй діяльності вона використовує новітні технології, що впливають на її високий результат, а саме в технічному озброєнні, підвищуючи високу якість здійснення прикордонного контролю на кордонах Німеччини. Наприклад, детектори вуглекислого газу, які можуть визначити, чи ховаються в контейнерах, багажних відсіках, причепах люди; новітні інфрачервоні камери та камери, з якими можна бачити вночі в темряві; патрульні катери, вертольоти, а також велика кількість спеціально витрениваних собак-шукачів.

Третім елементом політики Німеччини щодо здійснення ефективного прикордонного контролю є реформування законодавства Німеччини щодо прикордонного контролю, а саме: наділення широкими повноваженнями Федеративної прикордонної охорони під час здійснення прикордонного контролю, встановлення суворих мір покарання для осіб, які намагалися незаконно перетнути державний кордон, та осіб, які допомагали їм, порушивши при цьому правила здійснення прикордонного контролю.

Так, найважливішим напрямом протидії нелегальній імміграції в Німеччині є використання санкцій до перевізників, тобто до тих транспортних компаній, які ввезли незаконного мігранта сушею, водою або повітрям. Відповідно до чинного законодавства Німеччини, усі транспортні компанії зобов'язані доставити нелегала в ту країну, звідки він прибув. На ті транспортні компанії, які ввезли в країну іноземців з порушенням установлених правил прикордонного контролю, у разі їх відмови виконати це зобов'язання, може бути накладено штраф до 5000 німецьких марок за кожного незаконного мігранта.

Серйозні санкції передбачено в Німеччині за контрабандне переправлення нелегалів і незаконну зайнятість іноземців. Осіб, які беруть участь у міграційному трафіку іноземних громадян або залучають їх до праці як найманих працівників без відповідного дозволу, карають штрафом до 100 тис. німецьких марок або позбавленням волі до трьох років. В особливо складних випадках за незаконний прийом на високоприбуткову роботу (наприклад, виробництво товарів і послуг) роботодавців карають позбавленням волі строком до п'яти років або грошовим штрафом до 500 тис. німецьких марок. Законом визначено, що видворення з Німеччини мігранта, який незаконно працює, в країну, у якій він постійно проживає, відбувається за рахунок коштів роботодавця [1].

Четвертою складовою є наявність передової комп'ютерної системи – Шенгенської системи інформації. Лише в Німеччині працюють 9000 терміналів цієї системи. Прикордонна служба об'єднує всі комп'ютерні контрольні системи в систему прикордонних терміналів, що працює з близько 700 терміналами на східних кордонах. Ще однією перевагою Федеральної прикордонної охорони є наявність зборів дактилоскопічних знімків EURODAC.

П'ятою складовою політики Німеччини щодо здійснення ефективного прикордонного контролю є посилення участі громадськості у здійсненні прикордонного контролю. Ідеться не про прикордонну лінію, а про прикордонну зону шириною 30 кілометрів. У цьому поясі безпеки Федеральна прикордонна охорона має ті самі повноваження, що й місцева поліція, і навіть більше. Наприклад, Федеральна прикордонна охорона має право перевіряти особисті документи без будь-якої причини. Федеральна прикордонна охорона може встановлювати стеження, прослуховувати телефонні розмови та проводити обшуки в підрозділах і на прикордонних об'єктах. 2009 року внесено зміни до Закону Федеративної Республіки Німеччини "Про Федеральну прикордонну охорону",

що стосувалися розширення повноважень Федеральної прикордонної охорони: надано право здійснювати обшуки та встановлювати спостереження на великих транзитних дорогах, залізничних вокзалах і в їх околицях.

Більшість статистичних даних Німеччини вказують на те, що за участю громадськості в охороні державного кордону затримують половину всіх нелегальних іммігрантів, а представник Федеральної прикордонної охорони в Ротенбурзі-на-Нейсі зазначав навіть про 70–80 % арештів, здійснених за сприяння німецьких інформаторів, які проживають у прикордонному регіоні та доносять на порушників державного кордону. В організації та діяльності таких об'єднань провідне місце посідає політика Федеральної прикордонної охорони. Так, Федеральна прикордонна охорона в прикордонному регіоні активно рекламує і пропагує діяльність, пов'язану зі здійсненням доносів. Вона організувала службу так званого телефону безпеки, за яким люди можуть безкоштовно телефонувати по всій Німеччині щомиті. У кожній газеті або телефонній кабінці поблизу кордону, на кожній поліцейській машині можна знайти номер цього телефону, що закликає людей повідомляти про кожен підозрілий випадок.

Існують й організовані форми участі громадян у добровільному прикордонному контролі. Скрізь поблизу кордону виникають так звані громадські ініціативи – добровільні асоціації, які здійснюють приватну прикордонну охорону. Члени таких асоціацій мають свою уніформу, кишенькові ліхтарі, біноклі, палиці, часто – і газові пістолети, ці люди вночі патрулюють поблизу кордону. З метою уникнення плутанини в статусі, повноваженнях і функціях Федеральної служби охорони кордону та громадських організацій з охорони державного кордону, що включені в програму “Охорона безпеки” Міністерства внутрішніх справ землі Бранденбург. Цей підрозділ складається з приватних осіб, які контролюють безпеку в громаді, у них немає зброї, вони мають викликати поліцію в разі будь-якого інциденту або підозри. Такі групи охорони безпеки зараз діють майже в 50 громадах Бранденбурга.

Ще одним активним виявом громадськості в охороні державного кордону є коаліції доносу, діяльність яких закріплено на законодавчому рівні. Такі державні установи, як біржа праці та відділ соціального забезпечення, досить тісно співпрацюють у пошуку та виявленні нелегальних робітників або осіб без офіційного статусу. У зазначені відносини втягнуто й неурядові організації, такі як спілки підприємців і торгові палати. Наприклад, Федеральна прикордонна охорона в місті Пірна організувала зустріч з представниками об'єднання таксистів Саксонії, торгово-промислової палати Дрездена, політиками прикордонних громад, канцелярією прокурора та колегами з місцевої поліції. Вони дійшли згоди з приводу співпраці в боротьбі з нелегальною імміграцією [2].

Таким чином, організація та здійснення прикордонного контролю публічними органами Федеральної Республіки Німеччини має важливе значення в забезпеченні охорони не лише державних кордонів, а й усієї території Республіки. Для забезпечення якісної охорони кордону функцію здійснення прикордонного контролю покладають на Федеративну прикордонну охорону та громадські організації з охорони державного кордону.

Для української прикордонної служби зазначений досвід є вкрай важливим. Саме тому пропонуємо запозичити досвід Німеччини, що стосується, по-перше, здійснення технічного та кадрового забезпечення Державної прикордонної служби (застосування засобів новітніх технологій, добір професійного, висококваліфікованого кадрового персоналу, транспортні засоби та інші); по-друге, на законодавчому рівні врегулювати питання, що стосуються відповідальності за порушення правил здійснення прикордонного

контролю, як особами, які порушують правила здійснення прикордонного контролю, так й особами, які їм у цьому допомагають, наприклад, штраф, громадські роботи, виправні роботи, адміністративний арешт; по-третє, створення *“приватних прикордонників”*, які є суб’єктами з охорони державного кордону, які наділені правом від імені держави вчиняти дії щодо охорони державного кордону, сприяти публічним органам управління щодо здійснення прикордонного контролю, діяльність яких здійснюється на платних (безоплатних) засадах.

Водночас у системі суб’єктів здійснення прикордонного контролю України діють суб’єкти, які не наділені владно-розпорядчими повноваженнями, проте в межах установлених повноважень їх діяльність може поширюватися на охорону державного кордону, протидію злочинності тощо. Зазначені організації для виконання поставленої мети використовують приватне управління, що має на меті задоволення приватних інтересів.

Функціонування суб’єктів приватного управління, як правило, не підкріплюється примусовою силою в характерному для державного управління обсязі, а її рисою є морально-організаційний характер. На нашу думку, до системи суб’єктів здійснення прикордонного контролю, які не наділені владно-розпорядчими повноваженнями і які діють у межах приватних інтересів, слід віднести: зведені загони громадських формувань; спеціалізовані загони (групи) сприяння Державній прикордонній службі України.

З огляду на те, що в базовому законі, що регулює питання суб’єктів організації прикордонного контролю, Законі України *“Про прикордонний контроль”* не має положень, які містять перелік приватних суб’єктів організації прикордонного контролю, їх компетенції та повноважень, пропонуємо внести доповнення до згаданого Закону розділом *“Приватні суб’єкти як учасники здійснення прикордонного контролю”*, включивши до нього такі статті: *“Повноваження та компетенція зведених загонів громадських формувань”*, *“Повноваження та компетенція спеціалізованих загонів (груп) сприяння Державній прикордонній службі України”* та *“Приватні прикордонники”*.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Відповідальність за незаконний перетин державного кордону Німеччини [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://jobcenter.com.ua/germany.htm>.

2. Участь громадськості в охороні державного кордону [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://www.indepsocres.spb.ru/bursh_r.htm.