

УДК 341.221.27(477)

Белєвцева В. В., НДЦПІ НАПрН України

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРИКОРДОННОЇ БЕЗПЕКИ

Стаття присвячена дослідженню питань, пов'язаних із функціонуванням режиму державного кордону. Виявлені проблеми та прогалини у законодавстві України у сфері забезпечення прикордонної безпеки. У висновках наведені основні напрями діяльності законодавця щодо удосконалення правової бази із забезпечення прикордонної безпеки.

Історія міжнародних відносин свідчить, що у більшості випадків головною причиною різноманітних кризових ситуацій є територіальні спори та прикордонні конфлікти між державами. Більшість прикордонних територій Української держави знаходяться в оточенні кордонів з Російською Федерацією, яка характеризується етнічною, демографічною і регіональною нестабільністю. Регіональні конфлікти в Росії перетворилися на стійкі джерела міжнародного тероризму, наркобізнесу і незаконної торгівлі зброєю. У цих умовах питання регулювання державного кордону, його правового режиму і забезпечення прикордонної безпеки є життєво важливими для України.

Аналіз проблем, виникаючих на державному кордоні України з суміжними державами, показує, що їх вирішення виходить за межі окремих державних органів і вимагає об'єднання зусиль усіх зацікавлених суб'єктів сектору безпеки, що ґрунтується на формуванні правового режиму державного кордону України, який регулює порядок, вимоги та правила діяльності вищезазначених суб'єктів на державному кордоні.

Процес функціонування правового режиму державного кордону України необхідно розглядати з точки зору забезпечення безпеки на державному кордоні та на прилеглих до нього прикордонних територіях. Звідси витікає, що суверенітет України, належне функціонування усіх його інститутів прямо або побічно залежать від рівня захищеності державного кордону, тобто прикордонної безпеки.

Слід зазначити, що питання організаційно-правового функціонування державних кордонів та їх правового режиму є важливим розділом адміністративного, міжнародного та військового права і як об'єкт дослідження знаходяться у полі зору учених з моменту утворення держав. Найбільш активні дослідження з цієї проблеми стали

проводитися після Другої світової війни, коли між європейськими державами встановилися стабільні кордони та у світі почався розпад колоніальної системи, що призвело до утворення нових незалежних держав.

Вивченню поняття «державний кордон» та його «правового режиму» посвячені праці таких відомих учених, як Броунлі Я., Оппенгейм Л., де Аречага Х. та ін. У СРСР і в країнах СНД освітленню проблем державного кордону були присвячені наукові праці Баскіна Ю. Я., Буроменського М. М., Ганюшкіна Б. В., Корбут Д., Клименка Б. М., Пушміна Э. А., Скуратова Ю. И., Щербакова А. С. та ін.

Отже, розгляд питань щодо правового режиму державного кордону у забезпеченні прикордонної безпеки слід розпочати насамперед з того, що держава має свою територію, яка окреслена кордоном. Без чіткого визначення території держави, поняття «кордонів» було б позбавлено усіякого значення – держава панувала б повсюди, де хотіла й могла; межі панування мали б виключно фактичний характер. Цю думку висловив ще у 1903 році приват-доцент Імператорського Санкт-Петербурзького Університету Л. Шалланд [6].

Натомість, сучасне розуміння державного кордону міститься у Законі України «Про державний кордон України», а саме: державний кордон України є лінія і вертикальна поверхня, що проходить по цій лінії, які визначають межі території України – суші, вод, надр, повітряного простору [4].

Необхідно відмітити, що існування держави без кордону, як найважливішого атрибуту його політичної та етнокультурної системи, вбачається досить проблематичним. Зникнення або «стирання» державного кордону може збільшити ризик втрати національної ідентичності, ослаблення економічної потужності і погіршення соціального клімату окремої держави та збільшити рівень викликів та загроз державній безпеці. Разом з тим, кордони сьогодні не просто розділяють держави та є передовим пунктом – форпостом різних політичних, економічних і культурних систем – вони стають центром співпраці, де життєві правила і соціальні практики людей перетинаються [2].

Слід зазначити, що державні кордони володіють двома фундаментальними властивостями, або функціями, – бар'єрністю та контактністю.

За допомогою бар'єрної функції, відокремлюючись від зовнішнього світу кордонами, держава захищає свої економічні інтереси (у тому числі інтереси національних виробників та споживачів, тим самим реалізуючи свою протекціоністську функцію) та національну безпеку. Бар'єрність реалізується через різноманітні державні, адміністративні

й економічні методи контролю та регулювання зовнішніх зв'язків: квотування та ліцензування експортно-імпорتنих операцій, сертифікація товарів, мита та збори за перетинання кордону, візовий та паспортний режими, оборотність національної валюти тощо.

Контактність виражається у «провідності» державних кордонів для переміщення через них товарів, людей, фінансів, інформації. Ця функція кордонів обумовлена:

- рівнем втягнення держав у міжнародні економічні відносини;
- ступенем лібералізації зовнішніх гуманітарних та економічних зв'язків, регульованих нормативно-правовими актами;
- розвиненістю інститутів, що забезпечують двосторонні та багатосторонні міжнародні зв'язки (торговельні палати та представництва, двосторонні комісії, ради, фонди, асоціації й інші структури зі сприяння розвитку міжнародних економічних та гуманітарних контактів, консалтингові та посередницькі компанії й ін.);
- розвиненістю прикордонної інфраструктури (транспортної, митної, туристичної й ін.);
- рівнем економічного розвитку прикордонних територій та характером їх участі у міжнародних зв'язках.

Отже, співвідношення контактності та бар'єрності кордонів у різних державах коливається у широких межах. Але жодна з них не може бути цілком відкритою чи закритою. Пропускаючи корисні для національної економіки зв'язки із зовнішнім світом та затримуючи або обмежуючи негативні (нелегальна імміграція, «витік мозків», валютні спекуляції тощо), державні кордони регулюють взаємодію національного господарства зі світовим.

Зміна співвідношення між контактністю та бар'єрністю державних кордонів відбувається нерівномірно в державах різного рівня розвитку та різного ступеня утягнутості у глобальну економіку. Наприклад, розвинуті держави прагнуть усунути бар'єри на шляху руху капіталів, інформації, послуг, але одночасно поставити могутній заслін на шляху переміщення низько- та середньокваліфікованої робочої сили й регламентувати надходження товарів з бідних країн із низькою вартістю робочої сили шляхом введення квот, контингентів, жорстких вимог до якості, обмежень з обсягів постачань тих чи інших товарів у рамках міждержавних угод тощо. Бідні країни, у свою чергу, намагаються розширити свою присутність на товарних ринках розвинутих країн, мати гарантовану можливість експорту робочої сили й одержувати стабільне фінансове підживлення від розвинутих держав [1].

Таким чином, контактність та бар'єрність кордонів залежить від економічної системи тієї чи іншої держави. Бар'єрність кордонів

значно вище у країнах з державною монополією на зовнішні зв'язки та відповідно нижче у країнах з відкритою, ринковою економікою. Крім того, на їх співвідношення впливає стан торгово-економічних відносин з кожною конкретною країною-партнером. Розходження між країнами у торговому, інвестиційному, валютному, візовому й інших режимах викликають те, що співвідношення бар'єрності та контактності кордонів даної держави неоднаково для окремих партнерів. У рамках світових та регіональних економічних організацій шляхом певних компромісів на основі укладених двосторонніх та багатосторонніх міждержавних угод встановлюються взаємовизнані рівні контактності та бар'єрності кордонів, що визначає величини тарифних ставок, методи нетарифного захисту, механізми вирішення виникаючих конфліктів [1].

Отже, у залежності від того, має кордон, завдяки зусиллям держави, у більшому ступені властивості контактності або бар'єрності, безпека державного кордону та держави у цілому знаходиться на підйомі або, навпаки, у спадку відносно сучасних викликів і загроз.

Дана проблема становить надзвичайний інтерес тому, що безпека держави у прикордонній сфері (прикордонна безпека) є важливішим і специфічним видом національної безпеки. Це обумовлено, як справедливо відмічає дослідник проблеми забезпечення прикордонної безпеки Д. А. Щербаков, тим колом суспільних відношень, в яких зосереджені національні інтереси, виклики та загрози у прикордонному просторі [7].

На жаль, ні загальна теорія безпеки, ні теорія охорони державного кордону, до проголошення суверенітету України, не приділяли належної уваги дослідженню загальних закономірностей і принципів забезпечення прикордонної безпеки в сучасних умовах [3].

У науковій літературі не існує переконливого теоретичного обґрунтування та визнання ні ідея виокремлення прикордонної безпеки у самостійну сферу забезпечення державної безпеки, ні потреба у розробці відповідної концепції формування і функціонування системи забезпечення прикордонної безпеки України як самостійною підсистеми державної безпеки. Цю ситуацію «зрушив» Закон України «Про державний кордон України» [4]. Саме прийняття даного нормативно-правового акту можна вважати початком актуалізації інтересу держави до проблем забезпечення прикордонної безпеки як самостійної сфери.

За весь час існування України як суверенної держава можна відмітити багатократне збільшення загальної кількості правових актів, що становлять законодавчу базу у сфері забезпечення захисту державних кордонів.

Проте, існує багато неврегульованих проблем, що вимагають доопрацювання і вдосконалення з урахуванням сучасних реалій.

Так, наприклад, досі не має законодавчого закріплення дефініція «прикордонна безпека», що є основою для сфери забезпечення належного функціонування правового режиму державного кордону України.

На цей час забезпечення прикордонної безпеки не зводиться лише до охорони державного кордону Державною прикордонною службою України відповідно до Закону України «Про Державну прикордонну службу України» [5]. Це складний процес, здійснюваний за допомогою інтегрування зусиль органів державної влади у прикордонній сфері з метою створення і підтримки необхідного рівня захищеності національних інтересів України та сприятливих умов для розвитку особистості, суспільства і держави, а також попередження глобальних викликів та загроз безпеці держави.

Аналіз наукових джерел дозволяє зробити висновок про те, що до теперішнього часу тема, пов'язана з питаннями адміністративно-правових аспектів державного кордону Української держави, формування та удосконалення його правового режиму, а також механізму захисту прикордонної безпеки недостатньо досліджена. Тобто подальшого розроблення потребують наступні проблеми:

- недостатня наукова розробленість, фрагментарність теоретичних пошуків у сфері правового регулювання державного кордону України;

- необхідність наукових досліджень у сфері реформування правового механізму захисту державного кордону, важливість теоретичної розробки оптимальних правових рішень його ефективного захисту в умовах складної економічної і військово-політичної ситуації;

- особливості формування правового режиму державного кордону різних його ділянках;

- різке послабленням правового механізму захисту економічних інтересів України на державному кордоні;

- підвищенням координуючої ролі Державної прикордонної служби України у сфері захисту і охорони державного кордону.

У свою чергу аналіз сучасного стану правового регулювання державного кордону України дозволяє виявити його наступні недоліки:

- окремі правові акти суперечать Конституції і чинному законодавству держави;

- на державному рівні відсутні закони, що охоплюють своєю дією усю сферу прикордонної політики держави і забезпечення прикордонної безпеки;

– державні органи України із запізненням реагують на потреби правового регулювання діяльності Державної прикордонної служби України, що динамічно змінюються, в питаннях забезпечення безпеки державного кордону і прикордонних територій;

– відсутні міжнародні угоди з суміжними державами щодо окремих ділянок державного кордону;

– в правотворчій роботі не приділяється належної уваги економічним функціям державного кордону;

– багато правових рішень слабо структуровані, погоджені і взаємозв'язані (як правило, приватні правові завдання вирішуються у відриві від загальних);

– система забезпечення прикордонної безпеки України носить фрагментарний характер і недостатньо збалансована за рівнями і сферами функціонування;

– якість юридичної техніки і стилістики залишається низькою, багато правових актів носять декларативний характер.

Причини такого стану речей криються у прогалинах нормотворчої діяльності державних органів. До них, передусім, слід віднести: відсутність чітких цілей і пріоритетів в нормотворчій діяльності, несистемність її напрямів і форм, відсутність ефективної методики виявлення потреб правового регулювання сфери діяльності Державної прикордонної служби України. Не розроблена система апробації проєктів нормативних актів, домінує авральний характер нормотворчої діяльності. Також у правотворчій діяльності недостатньо використовується науковий потенціал, у тому числі системи органів Державної прикордонної служби України.

Слід відмітити, що у сучасних умовах, коли виклики та загрози безпеці України набули, в основному, невоєнного характеру, основні зусилля щодо захисту державних інтересів на кордоні необхідно зосередити в правотворчій, організаційній діяльності державних органів. Нині удосконалення правового режиму державного кордону України і завдання державних органів щодо забезпеченню прикордонної безпеки повинні, передусім, визначатися її економічними інтересами.

Також вбачається за необхідне посилення ролі й державної прикордонної служби України, зміни її ролі у сфері забезпечення прикордонної безпеки від рівня координатора до самостійного органу управління на державному кордоні. Об'єктивно складається так, що Державна прикордонна служба України стає багатофункціональною державною структурою, покликаною забезпечити перехід від чисто військового характеру захисту і охорони державного кор-

дону до раціонального поєднання військових, дипломатичних і невійськових підходів в реалізації принципів захисту інтересів України на її кордонах.

Захист державного кордону України є технологічна реалізація її державної безпеки, оскільки забезпечує захист основних цінностей Української держави і її народу: територіальну цілісність, геополітичну стабільність, економічну безпеку і культурну основу суспільства. Отже, вирішення проблем, які існують на державному кордоні і навколо нього, є невідкладним і надзвичайно важливим завданням як держави, так і усього суспільства.

Тобто виявляється, що правовий режим державного кордону України є важливою складовою частиною правового режиму державної безпеки держави. На наш погляд, правовий режим державної безпеки – це правопорядок, що формує таку взаємодію основних суб'єктів сектору безпеки, яке б забезпечило досягнення мети економічного, політичного, військового, культурного суверенітету України. При цьому, правовий режим як державної безпеки, так і державного кордону України повинен визначатися, передусім, потребами економічного розвитку держави.

У сучасних умовах Українська держава стикається з багатьма викликами та загрозами державній безпеці, у тому числі безпосередньо на державному кордоні, тобто у сфері прикордонної безпеки. На жаль, сьогодні державна безпека України знаходиться під «загрозою». Однією з головних правових причини цього – це відсутність цілісної концепції розвитку правового режиму державної безпеки України, а також її складових – правового режиму державного кордону України.

Розширення спектру викликів та загроз, що з'являються на державному кордоні, посилення їх дестабілізуючого впливу на безпеку України у прикордонній сфері, актуалізують проблему розробки теоретико-методологічних та політико-правових засад забезпечення прикордонної безпеки.

У зв'язку з цим вбачається за доцільне у сучасних умовах розвитку української держави виділити основні напрями діяльності законодавця щодо удосконалення правової бази із забезпечення прикордонної безпеки України, а саме:

– завершення роботи щодо міжнародно-правового оформлення окремих ділянок державного кордону України із суміжними державами, що створює певні труднощі при застосуванні законодавства України у різних сферах (кримінально-правова, адміністративно-правова тощо);

– удосконалення і законодавче закріплення понятійного апарату у сфері забезпечення прикордонної безпеки України;

– усунення розгалуженості в системі правових норм як між окремими законами, так і між законами і підзаконними актами, зняття внутрішньої суперечності і декларативності низки нормативно-правових актів у сфері прикордонної безпеки;

– чітке визначення і законодавче закріплення правовідносин у сфері забезпечення прикордонної безпеки між координуючими органами (СБ України) і органами, діяльність яких координується у зазначеній сфері;

– переробка та удосконалення нормативної бази усіх задіяних у сфері забезпечення прикордонної безпеки державних органів відповідно до покладених на них функцій.

Перетворення у сфері функціонування правового режиму державного кордону життєво необхідні Україні не лише з метою організації ефективного і своєчасного попередження внутрішніх і зовнішніх загроз державній безпеці та протидії ним, але і як умова формування Української держави як правової.

Бібліографічний список

1. Белокоскова Е. Е. Фактор приграничного сотрудничества в международной интеграции [Електронний ресурс] / Е. Е. Белокоскова, О. А. Верховец. – Режим доступу : <http://www.prof.msu.ru/omsk2/o46.htm>
2. Жук М. В. Ринкові основи регіонального управління / М. В. Жук // Актуальні проблеми економіки. – 2002. – № 3. – С. 14-19.
3. Охрана на государственной границе СССР пограничными войсками: Основы теории / под ред. И. Я. Калиниченко. – М. : Воениздат, 1988. – 141 с.
4. Про державний кордон України : Закон України від 04.11.1991 р. № 1777-ХП // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 2. – Ст. 5.
5. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 р. № 661-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 208.
6. Шалланд Л. Юридическая природа территориального верховенства / Л. Шалланд // Историко-догматические исследования. – С-Пб., 1903. – Т. I. – С. 305.
7. Щербаков Д. А. Правовое обеспечение приграничной безопасности Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / Д. А. Щербаков. – М., 2005. – С. 30.

Статья посвящена исследованию вопросов, связанных с функционированием режима государственной границы. Выявлены проблемы и пробелы в законодательстве Украины в сфере обеспечения пограничной безопасности.

В выводах приведены основные направления деятельности законодателя относительно усовершенствования правовой базы по обеспечению пограничной безопасности.

The article is sanctified to research of questions related to functioning of the regime of state boundary. Problems and blanks are educed in the legislation of Ukraine in the field of providing of boundary safety. In conclusions basic directions over of activity of legislator are brought in relation to the improvement of legal base on providing of boundary safety.

Стаття надійшла до редколегії 12.11.2012

УДК 342.9:351.746.1(477)

**Ляшук Р. М., Національна академія Державної
прикордонної служби України ім. Б. Хмельницького**

ЗМІСТ ФОРМ ДІЯЛЬНОСТІ ВІДДІЛІВ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ

У статті розглядається зміст форм діяльності відділів прикордонної служби. Внаслідок дослідження нормативно-правових актів та наукових праць визначено складові форми діяльності відділів прикордонної служби.

Для виконання завдань з охорони державного кордону України важливе значення має правильний вибір форм діяльності відповідних державних органів. В цьому напрямку особливе місце займають форми діяльності відділів прикордонної служби (далі – ВПС).

Форми діяльності державних органів розглядали Є. А. Агєєва, В. В. Богущький, В. Л. Грохольський, Ю. М. Козлов, В. К. Колпаков, М. М. Литвин, В. І. Ляшенко, Б. М. Марченко, В. В. Половников, О. П. Рябченко та інші. Проте праці наявні науковців не розкривають зміст діяльності підрозділів охорони кордону.

Метою статті є дослідження змісту форм форми діяльності ВПС.

Ступінь реалізації правоохоронних функцій ВПС залежить від використання в кожному випадку таких форм, які були б найбільш ефективними в умовах, що виникають. Різноманітність завдань, що вирішуються в процесі адміністративної діяльності ВПС призводить до використання в ній різних форм. Залежно від спрямованості їх можна поділити на зовнішні та внутрішні.

Однією з основних форм оперативно-службової діяльності ВПС є *прикордонна служба*, яка полягає у реалізації повноважень ВПС щодо