

УДК 432:351

ВПРОВАДЖЕННЯ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ У ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ – ШЛЯХ ДО ФОРМУВАННЯ ЄДИНОЇ СИСТЕМИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ БЕЗПЕКИ



*Ільченко Олександр Васильович,
канд. юрид. наук, доцент кафедри кримінально-правових
дисциплін та судочинства ННІ права,
Сумський державний університет*

У даній статті досліджуються актуальні проблеми імплементації прикордонного законодавства України до європейських стандартів охорони державного кордону та його удосконалення, використання міжнародного досвіду та створення правових засад для реформування Державної прикордонної служби України.

Зі здобуттям незалежності Україна запровадила процес демократизації країни, становлення соціально-правової держави, піднесення ідеї про громадянське суспільство. З перших років незалежності Україна визначила головним зовнішньополітичним напрямом інтеграцію до європейських структур. Відтоді й до цього часу, незважаючи на складні внутрішньополітичні процеси, ці стратегічні цілі зовнішньої політики нашої держави залишаються незмінними.

Національна безпека України у контексті загальноєвропейської безпеки ґрунтується на тому, що розширення та зміцнення Європейського Союзу поглиблює загальноєвропейську безпеку, реформування правоохоронної системи ЄС спрямоване на досягнення загальносистемної мети – колективної безпеки.

Необхідність реформування національної системи охорони державного кордону зумовлена насамперед стратегією євроінтеграційних намірів України та необхідністю адаптації чинного законодавства держави до законодавства Європейського Союзу відповідно до угод прикордонного співробітництва. Не менш важливим чинником стало наближення до кордонів України кордонів Європейського Союзу і, як наслідок, нагальна потреба в адаптації форм і методів їх охорони до європейських стандартів. Також необхідність змін зумовлено істотним зростанням рівня загроз, пов'язаних з тероризмом, з незаконною міграцією, транскордонною злочинністю на державному кордоні, особливо її організованими формами.

Метою дослідження є вивчення практичної реалізації міжнародного досвіду охорони державного кордону в удосконаленні національного прикордонного законодавства.

Ключові слова : міжнародний досвід, державний кордон, безпека, співробітництво, правоохоронні органи, державна політика.

Pichenko O. V. The Use of International Experience in the State Border Service of Ukraine – a Way to Create a Unified System of European Security. This article examines topical issues of implementation of border policy of Ukraine under European standards of border and its improvement, the use of international experience and legal base for reform of the State Border Service of Ukraine.

Ukraine gained its independence introduced a process of democratization, the establishment of social and legal state, the rise of the idea of civil society. From the first years of independence Ukraine has identified a major foreign policy towards integration into European structures. Since then and to this day, despite the difficult political processes, these goals foreign policy remain unchanged.

National Security of Ukraine in the context of European security based on the fact that the expansion and strengthening of EU deepens European security, reform the law enforcement system of EU-wide aimed at achieving the goal - collective security.

The need to reform the national system of state border is primarily determined by the strategy of European integration intentions of Ukraine and the need to adapt the current legislation of the state to the European Union under agreements of border cooperation. An equally important factor was approaching the borders of Ukraine to borders of the European Union and, therefore, an urgent need to adapt forms and methods of protection to European standards. Also, the need for change is censed by significant growth of threats related to terrorism, illegal migration, cross-border crime at the state border, especially its organized forms.

The aim is to study international experience in the practical implementation of the state border to improve border national legislation.

Keywords : international experience and state border security, cooperation, law enforcement agencies, public policy.

В Україні на сучасному етапі реформуються всі сторони життєдіяльності суспільства та держави. У зв'язку з цим особливої актуальності набуває вивчення та запозичення позитивного досвіду у сфері організаційної побудови і функціонування систем охорони режиму державного кордону зарубіжних країн, а також визначення шляхів використання такого досвіду для реформування та розвитку системи охорони режиму державного кордону України з урахуванням національних особливостей нашої держави. Особливого значення це набуває у світлі зовнішньополітичних орієнтирів України і, передусім, прагнення приєднатися до Європейського Союзу [1, с. 27].

Окремі питання, пов'язані з міжнародним досвідом охорони режиму державного кордону, висвітлені в дослідженнях багатьох учених, серед яких О. Вонсович, А. Губанов, Л. Зайцев, І. Бондаренко, Ю. Битяк, Ю. Ведерников, С. Гончарук, Г. Забарний, С. Ківалов, Т. Цимбалістий, В. Шкарупа та інші, однак деякі аспекти досліджуваної проблематики не можна вважати вирішеними.

Питання прикордонного співробітництва в умовах євроінтеграційної прогресивної державної політики України потребують більш глибокого наукового вивчення. Забезпечення належного співробітництва з країнами ЄС у сфері охорони державного кордону є значним внеском на шляху інтеграції до системи європейської безпеки.

З метою вивчення європейського досвіду та визначення шляхів його використання для формування національної системи охорони державного кордону європейського типу вважаємо за необхідне провести аналіз щодо формування єдиної державної політики у сфері прикордонної безпеки країнами ЄС.

Як зазначає В. К. Плешко, щороку у країнах Західної Європи припиняється більше ніж 250 терактів. Щороку збільшується кількість осіб, яких затримують спецслужби цих країн за причетність до терористичної діяльності. За

даними Європейського моніторингового центру розповсюдженню наркотиків та наркозалежності, щороку зростає кількість наркотиків, що потрапляють до країн ЄС, та кількість осіб, які їх споживають. Причому географія країн-постачальниць охоплює майже всі континенти. Саме тому дуже актуальними питаннями для європейської спільноти є протидія терористичним проявам, транскордонній організованій злочинності, торгівлі людьми та наркотрафіку на кордонах. Тому, починаючи з 50-х років минулого сторіччя, одним зі стратегічних пріоритетів для країн Європейського Союзу є запровадження ефективних механізмів державного управління національною безпекою у прикордонній сфері. Зазначені механізми спрямовуються на створення ефективної системи державного управління з метою протидії сучасним транскордонним викликам та загрозам [2, с. 102].

Механізми державного управління у прикордонній сфері запроваджуються як національними урядами країн ЄС, так і у форматі реалізації єдиної політики Європейського Союзу у сфері прикордонної безпеки. Питання набуття європейського досвіду управління прикордонною безпекою є актуальним для України, враховуючи стратегічний курс держави на європейську інтеграцію [2, с. 103].

Отже, стратегічним напрямом розвитку національної системи охорони державного кордону України є створення моделі інтегрованого управління державним кордоном, яка базується на взаємодії між суб'єктами, що здійснюють правопорядок на кордоні, взявши за основу загальноєвропейський досвід у сфері прикордонної безпеки.

Сучасна стратегія інтегрованого прикордонного менеджменту є ключовим пріоритетом реалізації єдиної державної політики країнами ЄС у сфері прикордонної безпеки. Важливою складовою процесу запровадження стратегії інтегрованого прикордонного

менеджменту стало прийняття Постанови Ради Європи від 26 жовтня 2004 року № 2007/2004. Зазначеним документом було передбачено створення Європейської Агенції з питань управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав-членів Європейського Союзу (FRONTEX).

У межах наданих повноважень Європейська Агенція (FRONTEX):

- забезпечує координацію та взаємодію прикордонних та міграційних структур ЄС у сфері охорони та контролю за зовнішніми кордонами;

- запроваджує єдину систему аналізу ризиків та загроз протиправної діяльності на кордонах;

- надає практичну допомогу країнам ЄС у підготовці персоналу, призначеного для виконання завдань у сфері безпеки кордонів;

- запроваджує сучасні високотехнологічні засоби та розробки з метою дистанційного контролю за кордонами;

- надає допомогу у вирішенні кризових ситуацій на зовнішніх кордонах Євросоюзу;

- організує міжнародне співробітництво, у тому числі з країнами, що не входять до Європейського Союзу;

- сприяє поверненню іммігрантів із третіх країн [2, с. 104].

Необхідно зазначити, що країнами ЄС сформовано досить ефективну систему координації та взаємодії, яка ефективно функціонує завдяки єдиній координаційній установі – Європейській Агенції з питань управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав-членів Європейського Союзу (FRONTEX).

Проведемо аналіз зарубіжного досвіду охорони режиму державного кордону правоохоронними органами окремих країн Європейського Союзу та можливості запозичення його у процесі реформування системи охорони режиму державного кордону України.

З цією метою розглянемо структуру прикордонних правоохоронних органів Італії.

В Італії існує спеціалізований поліцейський підрозділ – прикордонна поліція, на яку покладено здійснення паспортно-візового контролю при в'їзді та виїзді, контроль за дотриманням правил безпеки польотів на внутрішніх і міжнародних лініях, охорона правопорядку, боротьба із злочинністю на об'єктах обслуговування та деякі інші завдання.

До обов'язків прикордонної поліції Італії не входить реєстрація документів: поліцейські їх переглядають, тобто здійснюють лише контрольну функцію, за рахунок чого

підвищується ефективність їх діяльності, скорочується час стоянки поїздів на залізничних прикордонних станціях. Перевірка паспортів у морських портах здійснюється ще до прибуття судна до місця призначення. З цією метою представники прикордонної поліції виїжджають у попередній порт (за кордон), щоб прискорити висадку пасажирів, здійснити затримання злочинців і підозрілих осіб у своєму порту.

Відповідно до виконуваних функцій прикордонна поліція Італії поділяється на сухопутну, морську та повітряну. Сухопутна прикордонна поліція розквартирована по чотирьох прикордонних зонах, які проходять уздовж кордонів із державами, що межують з Італією. У центрах зон розташовується керівництво зональних прикордонних загонів, які контролюють діяльність 24 підрозділів прикордонної поліції, що діють на території сектора.

Управління повітряної прикордонної поліції здійснюють паспортно-візовий і митний контроль у 6 великих аеропортах. У повітряну прикордонну поліцію також входять 2 авіазагони [1, с. 27].

Заслужує також на увагу система прикордонних правоохоронних органів Німеччини. У складі відділу поліції Міністерства внутрішніх справ ФРН діють спеціалізовані федеральні управління, до яких належить Федеральна прикордонна охорона. Це управління є воєнізованим корпусом, який виконує поліцейські функції. У звичайних умовах мирного часу вона правочинна діяти лише в межах 30-кілометрової прикордонної смуги, також уповноважується реалізовувати функції внутрішньої федеральної поліції із забезпечення громадського порядку на території всієї країни [3, с. 84]. Її основними завданнями є: контроль державного кордону; боротьба з організованою злочинністю, нелегальною міграцією, контрабандою наркотиків; охорона найбільш важливих установ (резиденції Президента та Канцлера, будинків федеральних міністерств, Конституційного суду тощо); розслідування правопорушень у сфері екології. З 1992 р. ця служба також несе відповідальність за стан громадської безпеки на залізничному й авіаційному транспорті. Її підрозділи залучаються до охорони правопорядку під час маніфестацій, стихійних лих, великих катастроф, державних візитів [4, с. 138, 139].

Важливою з точки зору організаційної структури є система прикордонних правоохоронних органів Франції. Центральне місце у структурі Генеральної дирекції національної поліції Франції займають дирекції й

активні служби поліції, до найважливіших належить центральна служба поліції аеропортів і кордонів. Основне завдання цієї служби – здійснення контролю за громадянами, які перетинають кордон країни. Сюди відносять перевірку документів, а в деяких випадках – оформлення віз, контроль за дотриманням правил провозення тварин і рослин тощо. У випадку будь-яких аварій на повітряному або залізничному транспорті центральна служба здійснює кримінальне розслідування.

Центральна служба складається із шести відділів: оперативного зв'язку, завданням якого є керівництво та координація оперативною діяльністю повітряних, наземних і морських постів, забезпечення зв'язку з іншими управліннями національної поліції; інформатики, статистики та архівів; повітряної обстановки, що керує та координує діяльність аеронавігаційних постів, призначених для забезпечення навігаційного контролю та безпеки польотів; залізничного, який здійснює прикордонний контроль на залізничних станціях, що розташовані на кордоні Франції, цей відділ також забезпечує безпеку пасажирів у потягах далекого слідування; оперативно - планового, який займається питаннями особового складу, техніки й організації служб.

У Франції також існує сім регіональних управлінь служби, яким підпорядковані відповідні департаментські дільниці, розташовані як в окремих департаментах, так і на прикордонно-митних пунктах (морські порти, аеровокзали, залізничні станції). У складі цих пунктів діють прикордонні мобільні бригади, які рухаються між постійними постами, забезпечуючи безперервність прикордонної зони та її найбільш раціональне прикриття.

До органів охорони режиму державного кордону у Франції належить також національна жандармерія. Жандармерія Франції – це частина армійських збройних сил, що виконують поліцейські функції та перебувають в оперативному підпорядкуванні Міністерства внутрішніх справ Франції. За сучасних умов жандармерія Франції на постійній основі займається виконанням адміністративних завдань: охороною кордонів і контролем за іноземцями, наглядом за проведенням видовищних заходів, дотриманням норм санітарії та гігієни, придбанням і збереженням зброї та боєприпасів тощо [1, с. 27, 28].

У системі охорони режиму державного кордону Литовської Республіки функціонує спеціальний орган – Служба охорони державного кордону, що належить до управління

Міністерства внутрішніх справ. Ця служба охороняє державний кордон на суші, у морі та у внутрішніх прикордонних водах; здійснює контроль осіб і транспортних засобів, що перетинають державний кордон; забезпечує правовий режим прикордонної зони та режим пунктів прикордонного контролю; допомагає здійснювати державний контроль міграційних процесів; бере участь у забезпеченні правопорядку та інших функцій, покладених законодавством, у прикордонній зоні; захищає державу під час війни у складі збройних сил [1, с. 28].

Охорону державного кордону в Румунії здійснює Прикордонна поліція. Ця служба входить до структури Міністерства управління й адміністрації, є спеціалізованим державним інститутом. Реформа Прикордонної поліції Румунії (2001–2005 рр.) змінила її внутрішню структуру, привівши останню відповідно до норм, прийнятими у Європейському Союзі. Генеральна інспекція Прикордонної поліції має таку організаційну структуру: генеральний інспектор, представник генерального інспектора, управління боротьби з незаконним переміщенням через державний кордон, управління боротьби із злочинністю в прикордонній зоні, управління військово-морського контролю, управління маркетингу та планування; управління психологічної та соціальної допомоги; управління з міжнародних зв'язків, фінансове управління, управління програмного та технічного обслуговування. Також існують структурні підрозділи, підконтрольні генеральній інспекції Прикордонної поліції: центр комунікацій та інформаційних технологій; центр спостереження і контролю за перетинанням кордону в аеропортах.

Прикордонна поліція Румунії виконує багато функцій: забезпечує охорону державного кордону; організує дії із запобігання нелегальній міграції, боротьби з транскордонною злочинністю; проводить перевірку документів на пунктах прикордонного переходу; контролює переміщення через кордон зброї, обмундирування, засобів самозахисту та супутнього спорядження, вибухових речовин і речовин, що містять радіоактивні та токсичні елементи; забезпечує охорону життя, свобод, фізичну безпеку індивідуальних осіб, захист суспільної та приватної власності, інших свобод і законних інтересів громадян, громадських об'єднань; організує роботу боротьби з піратством, тероризмом і організованою злочинністю в територіальних водах Румунії; у співпраці з регіональними організаціями та

керівництвом портів здійснює спостереження і контроль за дотриманням норм, що стосуються порядку поведінки та безпечної навігації на підконтрольній водній території та території морських портів; разом з уповноваженими національними і закордонними структурами проводить роботу із збору, аналізу, використання й обміну інформацією та розвідувальними даними [1, с. 28, 29].

Проведений аналіз досвіду країн ЄС щодо охорони режиму державного кордону дає можливість визначити основні напрями реформування правоохоронної системи охорони державного кордону України. Враховуючи євроінтеграційний вектор зовнішньої політики України, під час проведення реформування національної системи охорони режиму державного кордону необхідно розширити використання в нашій державі зарубіжного досвіду тих країн, які нещодавно вступили до ЄС та реформували свої прикордонні відомства відповідно до норм Європейського Союзу.

При реформуванні структури системи охорони режиму державного кордону України необхідно звернути увагу на те, що майже в усіх країнах ЄС прикордонні відомства входять до організаційної структури міністерств внутрішніх справ.

Якщо проаналізувати систему правоохоронних органів, що здійснюють правопорядок на державному кордоні України, то можемо стверджувати, що одними із основних таких органів є Державна прикордонна служба України та органи що підпорядковані Міністерству внутрішніх справ. На сьогодні ці підрозділи є розрізненими, тобто підпорядковані різним відомствам, тому й ефективність їх діяльності є мінімальною. У випадку об'єднання цих правоохоронних органів в єдину систему, яка б підпорядковувалася одному відомству, дало б змогу підвищити ефективність їх взаємодії, що могло б підвищити результати їх діяльності у декілька разів.

Глибокі та невідворотні демократичні перетворення, що відбуваються в Україні, вимагають перебудови і значного підвищення рівня ефективності та якості в діяльності суб'єктів охорони режиму державного кордону України. Зокрема, потребує вирішення проблема оптимізації діяльності Державної прикордонної служби України й органів внутрішніх справ у сфері охорони режиму державного кордону України [5, с. 62] та їх роль у процесі інтеграції до системи європейської безпеки.

Останнім часом Державна прикордонна служба України проводить реформи, спрямовані на створення правоохоронного органу європейського типу. У свою чергу, МВС не одноразово піднімало питання щодо можливості включення прикордонного відомства до системи органів внутрішніх справ.

Як зазначає М. Сліпченко, на сьогодні проблема вивчається, оскільки є питання, пов'язані з міграцією, виконанням поліцейських функцій прикордонниками, і ряд фахівців стверджує, що потрібно створити державну прикордонну поліцію, яка діятиме на кордоні, стежитиме за дотриманням законності в пунктах пропуску через державний кордон України, займатиметься оперативно-розшуковою діяльністю, розслідуванням злочинів, їх профілактикою. Особливим акцентом в її роботі буде протидія тероризму, ввезенню контрабанди, протидія торгівлі людьми, нелегальній міграції. На його думку, при входженні Державної прикордонної служби України до системи МВС необхідно звернути увагу не лише на те, щоб повністю забрати прикордонників до складу поліції, а й на те, щоб перш за все передати МВС України ряд їх поліцейських функцій (за прикладом європейських країн) [5, с. 62].

На підставі проведеного аналізу можемо стверджувати, що законодавство України стосовно охорони режиму державного кордону не повною мірою відповідає реаліям сьогодення щодо реалізації єдиної державної політики у сфері прикордонної безпеки та потребує змін та доповнень з урахуванням досвіду європейських країн. На нашу думку, є необхідність реформування Державної прикордонної служби у Державну прикордонну поліцію та включення її до складу МВС, що сприятиме підвищенню ефективності діяльності правоохоронних органів, які забезпечують правопорядок на державному кордоні України та позитивно вплине на адаптацію законодавства України у сфері охорони державного кордону до стандартів Європейського Союзу.

Необхідно створити модель інтегрованого управління державним кордоном, яка базується на взаємодії між правоохоронними органами, що здійснюють правопорядок на державному кордоні та співробітництві з Європейською Агенцією FRONTEX, взявши за основу загальноєвропейський досвід у сфері прикордонної безпеки.

Використана література :

1. Сліпченко М. Зарубіжний досвід охорони режиму державного кордону органами внутрішніх справ і можливості його використання в Україні / М. Сліпченко // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 3. – Ст. 27–30.
2. Плешко В. К. Особливості формування та реалізації єдиної державної політики у сфері прикордонної безпеки країнами європейського союзу / В. К. Плешко // Інвестиції: практика та досвід. – 2012. – № 3. – Ст. 102–105.
3. Зайцев Л. О. Історія органів внутрішніх справ : у 2 ч. Ч. 2 (XX ст.) / Л. О. Зайцев. – Х., 1999. – 154 с.
4. Бондаренко І. В. Органи внутрішніх справ у системах правоохоронних органів України, Російської Федерації та інших зарубіжних країн: теоретичні аспекти: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Бондаренко Ігор Володимирович. – К., 2004. – 213 с.
5. Сліпченко М. Напрями вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ щодо охорони режиму державного кордону / М. Сліпченко // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 4. – Ст. 62–64.