

Проблеми вдосконалення законодавства про державний кордон України

// Науковий вісник Прикордонних військ Прикордонних військ України. – 2002. - № 2. – С. 24-27.

Цимбалістий Т. О.,
кандидат юридичних наук, доцент,
старший викладач кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Національної академії ПВУ

Комплексний аналіз законодавства про державний кордон України, практики його застосування, а також досвіду інших країн в цій галузі дозволяє зробити висновок, що підвищення ефективності охорони державного кордону неможливе без усунення недоліків і прогалин в законодавстві. З цією метою нами напрацьовано цілу низку пропозицій, які на нашу думку, створять необхідні умови для більш успішного виконання завдань охорони державного кордону України.

Конституцією України 1996 року в цілому закладено належну правову основу функціонування державного кордону України. Разом з цим, видається за належне звернути увагу на окремі неточності у формулюванні деяких конституційних положень. Так, відповідно до ч. 1 ст. 17 Основного закону, захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу [1]. Але, як відомо, захист є лише однією з складових всієї системи забезпечення суверенітету і територіальної цілісності України. Тому однією з найважливіших функцій держави і справою всього Українського народу повинно бути забезпечення суверенітету і територіальної цілісності держави, а не тільки її захист. Виходячи з цього ч. 1 ст. 17 Конституції мала б бути викладена в такій редакції:

“Забезпечення суверенітету і територіальної цілісності України, її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу».

У п. 18 ст. 92 Конституції до питань, що визначаються виключно законами України, віднесено правовий режим державного кордону України [2]. Очевидно, що конституційна норма відобразила помилкове уявлення про режим державного кордону як систему усіх норм, що стосуються державного кордону. Тому, до таких питань повинен бути віднесений не правовий режим, а правовий статус державного кордону України.

Значна частина зауважень і пропозицій стосується вдосконалення Закону “Про державний кордон України”. Повний проект його нової редакції розроблений автором і поданий для розгляду у відповідні інстанції. Тут зупинимося лише на окремих пропонованих нами нововведеннях.

Прикордонна політика України повинна базуватися на відповідних принципах. Принципами взаємовідносин України з іншими державами з прикордонних питань слід визначити наступні: територіальної цілісності і недоторканності України; недоторканності державного кордону України; непорушності державного кордону України; правонаступництва державного кордону України; забезпечення безпеки України та міжнародної безпеки; взаємної поваги до суверенітету держав; мирного вирішення прикордонних питань; взаємовигідного багатостороннього співробітництва з іноземними державами.

Окрему статтю треба відвести загальним положенням охорони державного кордону, закріпивши, що вона є невід’ємною складовою частиною загальнодержавної системи забезпечення національної безпеки України і полягає в здійсненні політичних, правових, економічних, військових, оперативних, організаційних, технічних, екологічних, санітарних та інших заходів з метою:

- недопущення протиправної зміни державного кордону;
- забезпечення дотримання режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон;
- захисту на державному кордоні інших національних інтересів України від внутрішніх і зовнішніх загроз.

Охорона державного кордону України забезпечується шляхом здійснення державної прикордонної політики.

Необхідно визначити коло суб'єктів охорони державного кордону України, вказавши, що до нього входять:

1. Український народ.
2. Вищі органи державної влади:
 - а) Верховна Рада України;
 - б) Президент України;
 - в) Кабінет Міністрів України.
3. Спеціальний центральний орган державної виконавчої влади - Державна прикордонна служба України (про неї йтиметься нижче).
4. Інші центральні органи державної виконавчої влади:
 - а) Міністерство закордонних справ України;
 - б) Міністерство оборони України;
 - в) міністерства і відомства, які здійснюють на державному кордоні митний, санітарний, карантинний, ветеринарний, фітосанітарний, екологічний контроль, контроль за вивезенням з України культурних цінностей та інший контроль;
 - г) Служба безпеки України;
 - д) Міністерство внутрішніх справ України.
5. Місцеві органи державної виконавчої влади.
6. Органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян і громадяни.
7. Військові формування:
 - а) війська Державної прикордонної служби України;
 - б) Збройні Сили України (Війська повітряної оборони і Військово-морські сили).
8. Прикордонні представники України.

В Законі повинні бути визначені повноваження цих суб'єктів (крім Українського народу і вищих органів державної влади - їх повноваження врегульовані Консти-

туцією України) в сфері охорони державного кордону України, механізм їх взаємодії і координації діяльності.

Потребує вирішення проблема оптимізації системи забезпечення охорони державного кордону України.

На підставі аналізу зовнішньополітичної, у тому числі і воєнно-політичної, обстановки на кордонах України та в суміжних державах, соціально-економічної ситуації всередині країни, можна зробити висновок, що основні загрози національним інтересам і безпеці України на її кордонах і в прикордонному просторі переходять з воєнної сфери у невоєнну. Чітко окреслилися такі загрози національній безпеці на державному кордоні як нелегальна міграція, контрабандна діяльність, відкрите грабування природних ресурсів України у її виключній (морській) економічній зоні, незавершеність процесу договірно-правового оформлення державного кордону України.

У зв'язку зі складними внутрішніми процесами, що відбуваються в Україні, значно послабилися економічні можливості держави щодо забезпечення охорони своїх кордонів такою громіздкою структурою як Прикордонні війська.

Такі чинники і зумовлюють нагальну потребу у зміні військового аспекту охорони кордону на правоохоронний. Прикордонні війська України в їх теперішньому вигляді вже не відповідають ситуації, що склалася, і не здатні достатньо ефективно виконувати весь комплекс завдань з охорони державного кордону. Виходом з такого становища могло б стати створення багатопрофільного державного правоохоронного органу спеціального призначення, який би надійно захищав національні інтереси України у її прикордонному просторі - Державної прикордонної служби України.

Створення такого органу відповідало б Конституції України, відповідно до ч. 3 ст. 17 якої, забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначається законом [1].

Створення Державної прикордонної служби повинно відбуватися в рамках адміністративної реформи, однією з складових якої є поступовий перехід від галузевого

до функціонального принципу побудови центральних органів виконавчої влади [3, с.41], а також судово-правової реформи. При цьому слід погодитися з Кампо В. М. в тому, що запорукою успішності політико-правового реформування є комплексність цього процесу [4].

Ідея створення подібного державного органу вже висунута. Вона знайшла своє закріплення у проектах Концепції державної прикордонної політики України, Програми поетапного реформування Прикордонних військ України, Закону України "Про Державну прикордонну службу України". Дискусія щодо створення Державної прикордонної служби України триває й досі, а відповідні законопроекти ще вимагають доопрацювання.

Наступна група зауважень стосується елементів режиму державного кордону України. На наш погляд чинне законодавче їх визначення (ст. 8 Закону "Про державний кордон України" [5]) не зовсім відповідає тому змісту, що вкладається в поняття "режим державного кордону".

Так, за законом, режим державного кордону України включає порядок плавання і перебування українських та іноземних невійськових суден та військових кораблів у територіальному морі та внутрішніх водах України. Але така діяльність прямо не стосується державного кордону, а тому повинна врегульовуватись правилами прикордонного режиму.

Прикордонний режим, згідно з ст. 23 Закону, встановлюється у прикордонній смузі та контрольованих прикордонних районах. До останніх включається територіальне море і внутрішні води України (ст. 22 ч. 3 Закону).

Отже, очевидною є суперечність: перелічені вище води є об'єктом прикордонного режиму, а порядок плавання і перебування в них віднесені законодавством до режиму державного кордону України.

З нашої точки зору, режимом державного кордону може охоплюватися лише порядок перетинання українськими та іноземними невійськовими суднами та військовими кораблями державного кордону, встановленого на водах. Порядок же їх пла-

вання і перебування в територіальному морі і внутрішніх водах України має визначатися правилами прикордонного режиму.

Ще одне зауваження стосується віднесення законодавцем до режиму державного кордону порядку заходження іноземних невійськових суден і військових кораблів у внутрішні води і порти України і перебування в них. В даному випадку, як і у вищезгаданій ситуації, до режиму державного кордону включаються правила, які йому не властиві. Більш виправданим було б розділяти окремо: 1) порядок заходження суден та кораблів в порти України і перебування в них; 2) порядок їх заходження у внутрішні води України, і відносити перший - до режиму в пунктах пропуску через державний кордон України, а другий - до прикордонного режиму.

Таким чином, режим державного кордону України, на наш погляд, мав би включати наступні елементи:

- 1) порядок перетинання державного кордону особами і транспортними засобами;
- 2) порядок переміщення через державний кордон товарів та іншого майна;
- 3) порядок утримання державного кордону;
- 4) порядок провадження господарської та іншої діяльності (робіт) на державному кордоні України;
- 5) порядок вирішення питань, пов'язаних з підтриманням режиму державного кордону.

Потребує вдосконалення і розділ III чинного Закону - "Прикордонний режим". Перша стаття розділу повинна давати визначення прикордонного режиму - режим, що встановлюється у прикордонній смузі і контрольованих прикордонних районах. Далі повинен йти виклад положень про прикордонну смугу і контрольовані прикордонні райони і правила прикордонного режиму.

Повинні бути усунені і окремі колізійні моменти між правилами прикордонного режиму, встановленими ст. 24 Закону "Про державний кордон" і пунктами 7 і 8 Положення про прикордонний режим, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 року [6]. За законом, дозвіл на в'їзд, тимчасове пере-

бування, проживання, провадження робіт і пропуск у прикордонну смугу дають і здійснюють Прикордонні війська разом з органами внутрішніх справ. А за Положенням, в'їзд у прикордонну смугу та контрольований прикордонний район, перебування, проживання або пересування в їх межах здійснюється громадянами України за наявності документів, які посвідчують їх особу, а іноземцями та особами без громадянства, крім цього, документів, які підтверджують необхідність їх перебування у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі. Така ситуація є наслідком недоліків процесу нормотворення, коли нові за змістом положення приймаються не після чи одночасно з внесенням відповідних змін до закону, а до цього. Очевидно, що положення закону є застарілим, фактично вони відтворюють норму союзного закону. Таким, що відповідає теперішній ситуації в цілому, можна вважати зміст п.п. 7 і 8 Положення. Зауваження виникають лише в частині, що стосується документів, наявність яких є обов'язковою умовою в'їзду, перебування, проживання або пересування іноземних громадян та осіб без громадянства в контрольованому прикордонному районі. Згідно з п. 8 Положення, такими є документи, які посвідчують особу і підтверджують необхідність їх перебування в цих районах. Останнє формулювання видається нам багатозначним і неточним. Доцільніше було б закріпити норму про необхідність наявності в іноземців та осіб без громадянства, крім документів, що посвідчують їх особу, відміток Прикордонних військ та інших уповноважених органів про реєстрацію.

Що стосується положень про режим у пунктах пропуску через державний кордон України, то вони, на нашу думку мають бути винесені в окремий розділ. При цьому такий розділ повинен містити правила заходження українських та іноземних невійськових суден і військових кораблів на рейди та в порти України і перебування в них (за чинним Законом такі правила включені в режим державного кордону).

Новий Закон повинен також встановлювати порядок ресурсного забезпечення охорони державного кордону. Зокрема, ми пропонуємо встановити норму, за якою у Фонд розвитку Державної прикордонної служби України зараховуються двадцять п'ять відсотків сум, стягнених в якості штрафів за виявлені органами Державної при-

кордонної служби правопорушення, пов'язані з порушенням режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон, а також коштів, виручених від реалізації майна, конфіскованого за такі порушення.

Такий захід зумовить підвищення зацікавленості в здійсненні належного контролю за дотриманням законодавства з прикордонних питань, створить умови для вирішення фінансових проблем у забезпеченні охорони державного кордону.

Висловлені нами пропозиції передбачають наявність єдиного закону, який би комплексно врегулював суспільні відносини в сфері охорони державного кордону - Закону "Про державний кордон України" (сьогодні цьому присвячено два Закони - "Про державний кордон України" і "Про Прикордонні війська України").

Використані джерела:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року.- К.: "Право", 1996.- 128 с.
2. Закон "Про Прикордонні війська України" від 4 листопада 1991 р. - Відомості Верховної Ради України. - 1992.- № 2.- Ст. 7; 1996.- № 37.- Ст. 167.
3. Авер'янов В. Б. Органи виконавчої влади в Україні.- К.: Ін Юре, 1997.- 48с.
4. Кампо В. Українські реформи: політика і право.- К., 1995.- 29 с.
5. Закон України "Про державний кордон України" від 4 листопада 1991 р. - Відомості Верховної Ради України.- 1992.- № 2.- Ст.5; 1996.- № 37.- Ст.- 167.
6. Постанова Кабінету Міністрів України "Про прикордонний режим" від 27 липня 1998 року, N 1147.