

УДК 340.132.6

В. І. Царенко
*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач відділу організаційно-правового забезпечення митної безпеки
Науково-дослідного центру митної справи
Науково-дослідного інституту фіскальної політики
Університету державної фіскальної служби України*

СУЧАСНІ ВНУТРІШНЬОДЕРЖАВНІ ВИКЛИКИ, ЩО ПОСТАЮТЬ ПЕРЕД ДЕРЖАВНОЮ ПРИКОРДОННОЮ СЛУЖБОЮ В ПРАВОЗАСТОСОВЧІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИКОРДОННОГО РЕЖИМУ ТА РЕЖИМУ КОРДОНУ

Державна прикордонна служба України (далі – ДПСУ), виконуючи завдання з охорони державного кордону України, по суті здійснює реалізацію правових норм у визначеній сфері діяльності. Таку правореалізацію прикордонне відомство здійснює у всіх визначених теорією права формах. Основною формою реалізації права для ДПСУ є правозастосовча діяльність, що характерна для всіх органів виконавчої влади. Однак виконувани ДПСУ завдання вимагають застосування особливих, відмінних від інших правоохоронних органів заходів за змістом, формою, методами та ознаками. Такі заходи розробляють та планують керівники і штаби з урахуванням загроз та викликів, що постають перед ДПСУ та державою. Відтак у зазначених посадових осіб виникає необхідність вивчення викликів та загроз, що постають перед державною прикордонною службою в правозастосовчій діяльності із забезпечення прикордонного режиму та режиму кордону.

Питання прикордонної безпеки та її загроз у різний час та під різним кутом зору досліджували Ю.А. Дем'янюк, М.М. Литвин, А.В. Липкан, А.В. Махнюк, В.О. Назаренко, К.Г. Наумік, В.М. Серватюк, Д.В. Хруст, Г.П. Ситник, О.Г. Пономаренко, П.А. Шишолін та ін. Проте з плином часу виникає об'єктивна необхідність, що актуалізує наукові дослідження розглядуваних питань.

Мета статті – дослідити сучасні внутрішньодержавні виклики, що постають перед ДПСУ в правозастосовчій діяльності із забезпечення прикордонного режиму та режиму кордону.

В останні роки спостерігається підвищений інтерес населення України до суспільних політичних процесів. З моменту початку бойових дій на сході України вивчення питань сучасних викликів та загроз національній безпеці стало важливим для кожного українця. Такі виклики і загрози стали об'єктом обговорення на міжнародній конференції «Регіональна стабільність на кордонах України та ЄС: сучасні виклики та інструменти забезпечення». Конференцію організували науковці регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень, що в м. Ужгороді, спільно з Посольством Словацької Республіки

в Україні. Аналізуючи матеріали зазначеного форуму, можемо констатувати, що, на думку національних та західних експертів, першим викликом загальнодержавного значення є корупція. Вона настільки вкорінилася, що стала частиною державно-суспільних відносин і, як ракова пухлина, перешкоджає нормальному розвитку держави. Тільки суттєве реформування всіх гілок влади, законодавства та створення прозорої системи державно-владних відносин здатне зрушити Україну від застою та здолати корупцію. Це лише один важкий, тернистий шлях, що може призвести до економічного зростання та добробуту. Адже кожен знає, що інвестиції та допомога приходять лише туди, де є прозорі та стабільні правила гри, що ґрунтуються на правовому законі. Любомир Регак зазначив: «...тільки економічно сильна й політично вільна Україна зможе забезпечити свою безпеку, територіальну цілісність і соціальний мир у країні. Такою ми хочемо бачити Україну, нашого східного сусіда, в цьому полягає наш національний інтерес» [1, с. 11–12].

Наступним викликом є сепаратизм, що виник внаслідок складної економічної ситуації в Україні, а також інформаційної підривної діяльності, яку проводить Росія як елемент гібридної війни. Російську агресію проти України буде не зовсім вірно віднести лише до внутрішніх викликів та загроз, адже це небезпека також для системи міжнародної та європейської безпеки. Інформаційну руйнівну діяльність Росія здійснює не тільки в Україні а й у країнах Європи. При цьому застосовуються «брудні засоби», адже російські ЗМІ за останні кілька років майже повністю втратили будь-який зв'язок із класичним розумінням медіа, притаманним демократичному світу. Сьогодні науковці та політики часто наводять слова К. Клаузевіца, який говорив, що «...війна є продовженням політики іншими засобами». Ми підтримуємо точку зору О. Власюка стосовно російських ЗМІ, що вони є засобом продовження агресивної політики Кремля» [1, с. 22].

Інше джерело сепаратизму – зрада державних інтересів посадовими особами правоохоронних органів. На серйозності цієї проблеми наголосив

голова Служби безпеки України (далі – СБУ) В. Наливайченко, який з огляду на проблеми з лояльністю персоналу в Криму заявив, що під час перебування при владі В. Януковича в СБУ працювало близько 30% осіб, нелояльних до української влади. Схожу ситуацію виявлено і в Міністерстві внутрішніх справ України (далі – МВС України). Тільки на Донбасі необхідно було замінити понад 20 тис. співробітників, які підтримували проросійські сепаратистські процеси в регіоні [1, с. 45]. Пройшло три роки від озвученої інформації, а кадрові зміни відбуваються лише частково в МВС України.

Крім цього, варто пам'ятати, що підривна діяльність, вербування співробітників правоохоронних органів і силових відомств та спроби впливу на державних посадовців у різних регіонах України продовжується. З метою розхитування ситуації в українському суспільстві варто очікувати активності проросійських неурядових організацій та політичних сил. До прикладу, така активізація спостерігається в останні роки в Закарпатській області, де проживає біля 200 тис. угорської етнічної меншини радикальної угорської партії «Йоббік», мета якої – створення угорської автономії в Прикарпатському окрузі цієї області. Як відомо, представники цієї партії були присутніми як «офіційні спостерігачі» під час псевдореферендуму в Криму та під час виборів в «ЛНР» та «ДНР». Тому не дивно чути від представників цієї політичної сили Угорщини заклики, спрямовані проти територіальної цілісності та суверенітету України.

Крім цього, в Закарпатській області постає проблема поживлення сепаратистських тенденцій серед закарпатських русинів, які ще з 1991 року намагаються отримати русинську автономію. Активістом цього руху є Петро Гелько, який запам'ятався зверненням до російського президента В. Путіна з проханням встановити і визнати «Підкарпатську Русь» шляхом «миротворчої операції».

Як свідчать останні події в Україні, іншим джерелом сепаратизму є біпатризм. Вже давно експерти, аналітики, науковці шукають шляхи боротьби з викликами та загрозами, пов'язаними з інститутом біпатризму на міжнародному рівні. Оголилась проблема саме в Україні, коли суспільству стало відомо про іноземне громадянство окремих посадових осіб. Негативна реакція суспільства на такі випадки є цілком природною. Але загроза державній безпеці має місце не тільки в цьому випадку, а й тоді, коли населення прикордонних регіонів має паспорти громадян суміжних держав. Такі тенденції відбуваються в Львівській, Закарпатській, Чернівецькій області та в областях, що межують із Росією.

Державна прикордонна служба України також вивчає та аналізує загрози, з якими стикаються

прикордонні наряди, та виробляє превентивні наряди діяльності.

Залишається актуальною проблема незаконної міграції в напрямі зі східного кордону України на західний, а також трапляються поодинокі випадки з північного кордону. За інформацією ДПСУ, за 9 місяців 2016 року прикордонними нарядами за незаконне перетинання кордону та порушення правил перебування в Україні затримано 1 тис. 900 незаконних мігрантів. А також не пропущено понад 10 тисяч іноземців, які були визнані потенційними мігрантами. Крім цього, оперативні підрозділи Держприкордонслужби припинили діяльність 17 злочинних груп, які займалися незаконним переправленням осіб через державний кордон, а до Єдиного реєстру досудових розслідувань внесено 57 повідомлень за ст. 332 Кримінального кодексу України [2].

Традиційно незаконна міграція активізувалась на західній ділянці державного кордону – 561 затримання за спробу перетину кордону з порушенням законодавства про ДКУ. Особливістю цього року – переорієнтація каналів незаконної міграції зі словацької ділянки на угорську. Прикордонники вважають, що це зумовлено зміною статусу місць тримання біженців (із відкритого тримання на закриті) в Словацькій Республіці. Крім цього, Угорською Республікою із серпня 2014 року не ініційовано жодної передачі іноземців, затриманих за незаконне перетинання державного кордону з України. Відомо, що більшість із них перебуває в різноманітних юридичних процедурах набуття статусу біженця, адже міграційне законодавство Угорщини в порівнянні з іншими країнами ЄС є досить лояльним [2].

«Сегментом особливої уваги» називають у прикордонному відомстві ділянку російського кордону. Особливістю цього року є переміщення каналів незаконної міграції з Донецької та Луганської областей на Харківську й Сумську, що пов'язане з бойовими діями на сході України. Із цим пов'язане значне зростання кількості відмов потенційним незаконним мігрантам країн СНД у в'їзді в Україну в пунктах пропуску на кордоні з РФ.

Стабільно складною, проте контрольованою в питаннях порушення кордону, що пов'язані з міграцією, можна визначити ситуацію на молдовській ділянці кордону, оскільки 452 км цієї ділянки припадає на невизнане Придністров'я, і офіційний Кишинів ситуацію там не контролює.

Також проблемним питанням є часті випадки контрабанди як в автомобільних пунктах пропуску на державному кордоні України (далі – АПП на ДКУ), так і поза пунктами пропуску. Часто контрабандисти використовують схованки в транспортних засобах, проте ті, хто займається контрабандною діяльністю професійно, вишукують нестандартні вирішення питання. З метою запо-

бігання таким правопорушенням в автомобільних пунктах пропуску через державний кордон Державна фіскальна служба України створює систему інтелектуального відео контролю, оскільки, на думку науковців цієї служби, відеоконтроль забезпечуватиме точне, суворе і одноманітне виконання митного законодавства, що регулює здійснення митних процедур (відповідно до етапів митного контролю) як суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, так і посадовими особами митниць [2].

Прикордонники констатують, що останнім часом контрабандисти перейшли від облаштування тунелів до використання малих літальних апаратів. Найбільше випадків помічено в Західному регіональному управлінні – 92%. Об'єктами такої контрабанди найчастіше є цигарки, бурштин (на західному кордоні), зустрічається також зброя, гроші (на східному адміністративному кордоні). «Бурштинова лихоманка» породила ще одну проблему для прикордонників – необхідність забезпечувати правопорядок у районах самовільних розкопок.

Причина контрабанди завжди полягає в економічній площині. Доки буде суттєва різниця у цінах на товари та попит, доти процвітатиме контрабанда.

Крім цього, контрабандисти відшукують можливі способи переправлення предметів контрабандної діяльності з достатньою імовірністю уникнути відповідальності за порушення законодавства про державний кордон та порушення митних правил. На жаль, досі в законодавстві України є багато прогалин, що використовують контрабандисти на власну користь. Наприклад, відсутність обов'язку державної реєстрації таких засобів малої авіації, як параплан, мотопараплан, паральот або дельтальот, а також мобільність таких транспортних засобів дає можливість льотчикам-контрабандистам певний час бути невідомими.

З метою попередження та викриття таких правопорушень ДПСУ та СБУ впроваджують комплекс оперативно-профілактичних заходів у трьох областях – Закарпатській, Львівській та Чернівецькій. Створено міжвідомчі мобільні групи зі спеціальним оснащенням та патрульним літаком ДПСУ для обстеження лінії кордону та тилкових районів із метою виявлення правопорушників прикордонного та митного законодавства, а також умов, що сприяють таким правопорушенням. Зазначені заходи дали результат. Як зазначає прикордонне відомство, «...виявлено 23 ділянки місцевості, що можливо використовуються як незаконні майданчики для зльоту і посадки малих літальних апаратів. Також встановлено 29 осіб, причетних до організованих злочинних угруповань... Як приклад, у селі Віжомля Яворівського

району Львівщини мобільною групою затримано двох громадян України, які за допомогою мотопараплану порушили повітряний простір на польській ділянці кордону з метою контрабанди. Ще двоє членів угруповання наразі розшукуються...» [3].

Третім проблемним питанням є сумнівна приватизація та оренда земель, що підходять впритул до лінії інженерних прикордонних споруджень – спеціальної смуги місцевості в межах прикордонної смуги та інших земельних ділянок, які відповідно до законодавства надаються в постійне користування органам Державної прикордонної служби для облаштування та утримання інженерно-технічних споруд і огорож, прикордонних знаків, прикордонних просік, комунікацій та інших об'єктів. Особливо багато прикладів такої протиправної діяльності – в Закарпатській області.

Власники чи орендарі таких земель розорюють польові дороги з метою перешкоджання прикордонникам в охороні державного кордону та облаштовують перевалочні бази для контрабанди цигарок.

Особливо багато випадків такої протиправної діяльності спостерігається в Закарпатській області. У 2015 році Закарпатською прокуратурою виявлено незаконне виділення 46 земельних ділянок загальною площею майже 158 га уздовж лінії кордону. За фактами виявлених порушень розпочато 3 кримінальні провадження, вживаються заходи представницького характеру щодо скасування незаконних актів та повернення земель у державну власність [3]. Аналогічна ситуація зустрічається і в інших областях.

У цьому році прикордонники ініціювали звернення до місцевих судів із метою припинення такого протиправного використання земель оборони.

Однак представники прокуратури вважають, що причиною таких порушень у використанні земель стала бездіяльність посадових осіб прикордонного відомства: «...внаслідок тривалої в часі бездіяльності службових осіб органів охорони державного кордону на сотні гектарів земель прикордонної смуги відсутні правостановлюючі документи, і цей факт дозволив окремим посадовцям його використати і незаконно виділити закарпатцям вказані землі» [5]. На нашу думку, посадовим особам ДПСУ різних рівнів варто зробити висновки щодо такої заяви.

Ще одне проблемне питання, що негативно впливає на процес забезпечення прикордонного режиму та режиму кордону, про яке зазначають у прикордонному відомстві, – це м'які покарання, що призначають суди порушникам прикордонного законодавства, або ж взагалі звільняють їх від відповідальності. Це – деструктивний чинник у належній мотивації прикордонників до старанно-

го виконання ними обов'язків служби. Про вплив санкцій на ефективність правозастосовчої діяльності в охороні кордону неодноразово зазначає В.О. Хома [6]

На нашу думку, юристи прикордонного відомства повинні ретельніше фіксувати докази проти-правної діяльності порушників та висвітлювати в пресі результати судових розглядів справ про порушення законодавства про державний кордон.

Отже, основними внутрішньодержавними загрозами, що в останні роки стали особливо негативно впливати на діяльність органів охорони кордону, є корупція, сепаратизм та «традиційні» незаконна міграція і контрабанда. В останні роки актуалізувалася нова загроза – незаконна приватизація та оренда земель оборони.

З метою нейтралізації означених загроз прикордонне відомство здійснює системні заходи у всіх напрямках. Проте необхідно активізувати позовно-претензійну роботу в питаннях юридичного і фактичного володіння землями оборони прикордонним відомством.

Напрямами подальших досліджень може бути вироблення конкретних правових механізмів протидії розглянутим загрозам.

Література

1. Регіональна стабільність на кордонах України та ЄС: сучасні виклики та інструменти забезпечення : зб. мат. міжнар. конф. / упоряд. С.І. Мітряєва, Г.В. Гайтанжи; за заг. ред. О.С. Власюка. – К. : НІСД, 2014. – 76 с. – (Сер. «Міжнародні відносини», вип. 4).
2. Царенко В.І., Капітанець С.В. Спрощення митного контролю запровадженням СІВК – створення сприятливих умов для ЗЕД / В.І. Царенко, С.В. Капітанець // Сталий розвиток економіки. 2016. № 3 (32). – С. 12–17 (дата звернення 17.11.2016).
3. Державна прикордонна служба України. Офіційний сайт Державної прикордонної служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dpsu.gov.ua/ua/Prikordonni-operacii> (дата звернення: 16. 11. 2016).
4. Прокуратура Закарпатської області добивається повернення державі майже 158 га уздовж лінії кордону [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zak.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=156325 (дата звернення: 16. 11. 2016).

5. Землі біля кордону приватизували через багаторічну бездіяльність чиновників – прокуратура [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://goloskarpat.info/society/56826e7c5a6e7/?utm_content=031 (дата звернення: 16. 11. 2016).

6. Хома В.О. Організаційно-правові форми діяльності органів охорони державного кордону / В.О. Хома // Університетські наукові записки : наук. часоп. 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2012_4_44 (дата звернення 17.11.2016).

Анотація

Царенко В. І. Сучасні внутрішньодержавні виклики, що постають перед Державною прикордонною службою України в правозастосовчій діяльності із забезпечення прикордонного режиму та режиму кордону. – Стаття.

У статті акцентовано увагу на таких внутрішньодержавних викликах та загрозах, як корупція, сепаратизм, незаконна міграція, контрабанда, незаконна приватизація земель оборони, та означено напрямки мінімізації їх впливу на правозастосовчу діяльність прикордонного відомства.

Ключові слова: правозастосовча діяльність, виклики, загрози, корупція, сепаратизм.

Аннотация

Царенко В. И. Современные внутригосударственные вызовы, стоящие перед Государственной пограничной службой Украины в правоприменительной деятельности по обеспечению пограничного режима и режима границы. – Статья.

В статье акцентировано внимание на таких внутригосударственных вызовах и угрозах, как коррупция, сепаратизм, незаконная миграция, контрабанда, незаконная приватизация земель обороны, и обозначены направления минимизации их влияния на правоприменительную деятельность пограничного ведомства.

Ключевые слова: правоприменительная деятельность, вызовы, угрозы, коррупция, сепаратизм.

Summary

Tsarenko V. I. Modern domestic challenges facing the State Border Service in activities realize law to ensure the borders regime and the regime of Border. – Article.

In the article attention is focused on the of internal challenges and threats: corruption, separatism, illegal migration, smuggling, illegal privatization of land defense, etc. Also is defined directions to minimize their impact on the enforcement activities of border Service.

Key words: activity-law, challenges, threats, corruption, separatism.