

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.2.44>

ГАНЬБА О.Б.

**ОСНОВНІ ПІДХОДИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИКОРДОННОЇ БЕЗПЕКИ
З УРАХУВАННЯМ ДОСВІДУ ОКРЕМИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ І СВІТОВИХ ДЕРЖАВ**

У статті на основі дослідження практичної діяльності та теоретичних джерел щодо забезпечення прикордонної безпеки сучасних держав сформульовані три основні підходи реалізації прикордонної політики з урахуванням аналізу її втілення окремими європейськими державами та Україною зокрема. Аналізуються та аргументуються недоліки одних і переваги інших підходів. Обґрунтовується доцільність і раціональність колективного забезпечення прикордонної безпеки сучасними європейськими та світовими державами. Характеризуються та аргументуються переваги для України міжнародно-інтеграційного підходу забезпечення колективної прикордонної безпеки із суміжними державами ЄС під організуючою та координуючою діяльністю Європейської Агенції FRONTEX. Наголошено, що прикладом успішного застосування міжнародно-колективного підходу із забезпечення спільної прикордонної безпеки є прикордонна співпраця за програмою Місії Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові та Україні (EUBAM), США та Канади, Росії та Монголії, а також інших країн. З'ясовано, що наочним прикладом раціонального втілення у прикордонну практику міжнародного інтегративного підходу щодо ефективного забезпечення прикордонної безпеки є країни Балтії – Литва, Латвія та Естонія, які вже давно є членами ЄС, тому встигли накопичити і втілити в національну практику європейські досягнення щодо забезпечення колективної прикордонної безпеки. Зроблено такі висновки: кожна держава в питаннях забезпечення національної безпеки обирає та формує власний підхід до реалізації прикордонної політики, в якому віддзеркалюються її національні особливості; найкращий ефект у забезпеченні прикордонної безпеки дають колективні підходи (міжнародно-колективний та міжнародно-інтеграційний підходи); обґрунтування переваг для України міжнародно-інтеграційного підходу щодо забезпечення колективної прикордонної безпеки підтверджується практикою проведення спільних операцій із представниками Європейської Агенції FRONTEX.

Ключові слова: *підходи до забезпечення прикордонної безпеки, прикордонна безпека, прикордонна політика, ефективність прикордонної безпеки, правовідносини у сфері прикордонної безпеки, Європейська Агенція з прикордонної та берегової охорони (FRONTEX).*

In the article, based on the study of practical activity and theoretical sources on border security of modern states, three main approaches to the implementation of border policy are formulated, taking into account the analysis of its implementation by some European states and Ukraine in particular. The disadvantages of some and the advantages of other approaches are analyzed and argued. The expediency and rationality of the collective provision of border security for modern European and world states is substantiated. The advantages for Ukraine of the international-integration approach of providing collective border security with neighboring EU countries under the organizing and coor-

dinating activity of the European Agency FRONTEX are characterized and argued. It is emphasized that the successful implementation of the international collective approach to the common border security is the cross-border cooperation under the program of the European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine (EUBAM), the USA and Canada, Russia and Mongolia, as well as other countries. Baltic countries – Lithuania, Latvia and Estonia, which have long been members of the EU, have become a clear example of the rational implementation of the international integrative approach to border security in the practice of international integration, so they have managed to accumulate and translate European achievements into national practice. border security. It is concluded that: Each state, in matters of national security, chooses and shapes its approach to the implementation of border policy, which reflects its national characteristics; Collective approaches (international-collective and international-integration approaches) have the best effect in ensuring border security; the substantiation of the advantages for Ukraine of the international-integration approach in providing collective border security is confirmed by the practice of joint operations with the representatives of the European Agency FRONTEX.

Key words: *approaches to border security, border security, border policy, border security effectiveness, border security legal relations, European Border and Coast Guard Agency (FRONTEX).*

Вступ. Агресивна політика Російської Федерації (далі – РФ) щодо України стала катализатором суттєвого погіршення стану загальноєвропейської безпеки, причиною гальмування розвитку добросусідських відносин, що загрожує ескалацією конфронтації між провідними державами Європи та світу і може спровокувати бажання зміни державних кордонів. Тому на сучасному етапі розвитку української держави з урахуванням її прагнення до європейської інтеграції важливо запозичити міжнародний досвід і, насамперед, держав Європейського Союзу (далі – ЄС) та Сполучених Штатів Америки (далі – США) щодо забезпечення прикордонної безпеки як складника національної безпеки з метою його узагальнення та формування на його основі дієвих механізмів реагування на нові загрози та виклики [1, с. 173; 2, с. 15–16].

Правотворча діяльність з оновлення чинного законодавства щодо регламентації правових відносин у сфері прикордонної безпеки України має ґрунтуватися на кращих здобутках європейської та світової теорії і практики, що дасть змогу гармонізувати й уніфікувати його положення та принципи з міжнародним законодавством із забезпечення ефективності колективної безпеки держав ЄС та інших суміжних з Україною держав.

Окремі питання аналізу й узагальнення передового досвіду щодо регламентації та реалізації змісту правовідносин у сфері прикордонної безпеки сучасних держав світу досліджували такі науковці, як М.О. Будаков, К.Є. Войтовський, С.В. Дрьомов, В.А. Кириленко, О.Г. Мельников, А.О. Місюра, С.П. Мосов, О.С. Передерій, В.Г. Пилипчук, О.О. Резнікова, О.Г. Трембовецький, О.М. Шинкарук, І.В. Яковюк та ін.

Однак накопичення його кількісних і якісних складових частин потребує подальшого аналізу та систематизації задля підвищення рівня ефективності прикордонної безпеки України з урахуванням політичних, економічних, військових та інших реалій сьогодення.

Постановка завдання. Метою статті є характеристика основних світових підходів щодо забезпечення прикордонної безпеки, аналіз їх переваг і недоліків з урахуванням досвіду окремих європейських і світових держав.

Реалізація визначеної мети зумовила необхідність вирішення таких завдань:

- сформулювати сутнісно-семантичне визначення основних трьох підходів щодо забезпечення прикордонної безпеки сучасних держав світу;
- проаналізувати й аргументувати переваги колективних підходів щодо забезпечення прикордонної безпеки на прикладі організації прикордонної діяльності окремих держав ЄС, України та інших держав сучасного світу;
- узагальнити переваги для України міжнародно-інтеграційного підходу щодо забезпечення колективної безпеки із суміжними державами ЄС під егідою Європейської Агенції з прикордонної та берегової охорони (FRONTEX) (далі – Європейська Агенція FRONTEX).

Результати дослідження. В умовах сучасної діяльності прикордонних служб різних держав світу, на нашу думку, сформувалися три основні підходи щодо застосування охоронно-захисних заходів із забезпечення прикордонної безпеки:

1) національно-автономний підхід, який передбачає застосування тільки власних національних заходів із забезпечення охорони та захисту власного державного кордону шляхом комплексного використання військових, оперативних, розвідувальних, контррозвідувальних, інформаційних та інших можливостей в інтересах забезпечення безпеки кордону. Цей підхід характерний для Ізраїлю, Ісландії, Північної Кореї, Куби та інших держав, що зумовлено географічними, політичними, етнорелігійними та іншими факторами. Недолік такого підходу в тому, що він передбачає розрахунок тільки на власні національні людські, інтелектуальні й матеріальні ресурси у справі забезпечення охоронно-захисних відносин власної прикордонної безпеки;

2) міжнародно-колективний підхід. Він передбачає колективне застосування охоронно-захисних заходів спільними зусиллями кількох суміжних держав на основі попередніх взаємних домовленостей, скріплених двосторонніми або багатосторонніми міжнародними нормативно-правовими актами. Такий підхід передбачає попередню реалізацію дипломатичних, політичних, правових, організаційних та інших заходів підготовчого характеру, які впроваджуються сузіжними державами-партнерами для забезпечення надійної прикордонної безпеки.

До зазначених заходів можна зарахувати: будівництво спільних пунктів пропуску та інших об'єктів інфраструктури; налагодження взаємоузгодженого спільного прикордонно-митного контролю; належне технічне оснащення спільної ділянки кордону; створення органів швидкого реагування для превенції та прискання транскордонних злочинів, а також нейтралізації їх наслідків; удосконалення системи взаємообміну інформацією та колективної діяльності з аналізу ризиків для підвищення ефективності спільного прикордонного контролю тощо [3, с. 138].

Прикладом успішного застосування міжнародно-колективного підходу із забезпечення спільної прикордонної безпеки є прикордонна співпраця за програмою Місії Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові та Україні (EUBAM), США та Канади, Росії та Монголії, а також інших країн;

3) міжнародно-інтеграційний підхід, який передбачає використання координаційних, організаційних та інших зусиль наднаціонального міждержавного органу з питань забезпечення колективної прикордонної безпеки, яким на європейському континенті є Європейська Агенція з прикордонної та берегової охорони (FRONTEX) [4; 5].

Наочним прикладом раціонального втілення в прикордонну практику міжнародного інтеграційного підходу щодо ефективного забезпечення прикордонної безпеки є країни Балтії – Литва, Латвія та Естонія, які вже давно є членами ЄС, тому встигли накопичити і втілити в національну практику європейські досягнення щодо забезпечення колективної прикордонної безпеки. Вони, зокрема, успішно здійснили адаптацію прикордонного законодавства до вимог ЄС, гармонізували візову та міграційну політику до вимог ЄС, внесли зміни та доповнення в національне законодавство з метою його адаптації до моделі інтегрованого управління кордонами, забезпечили у своїх державах створення сучасних прикордонних служб правоохоронного типу, скасували внутрішній прикордонний контроль на своїх кордонах та посилили його на зовнішніх кордонах ЄС, налагодили плідну співпрацю з Європейською Агенцією FRONTEX, розширили повноваження посадових осіб своїх прикордонних підрозділів, наділивши їх оперативно-розшуковими функціями, значно покращили систему добору кадрів прикордонної поліції тощо [3, с. 128].

Проте найбільш актуальним для України є досвід країн Балтії в удосконаленні та реалізації інформаційних відносин і запобіганні інформаційній війні проти власних держав із боку РФ. Так, Латвія у 2015 р. з метою обмеження поширення та вкорінення негативних інформаційних відносин у своєму інформаційному просторі та забезпечення власної інформаційної безпеки наклала штраф на «Перший балтійський канал», що ретранслює російські програми в країнах Балтії, за його односторонню позицію висвітлення окремих політичних подій і намагання виправдати російську агресію в Україні. У 2014 р. Латвія встановила тримісячну заборону на ретрансляцію російського каналу «РТР» за розміщення інформації, в якій порушувалося законодавство про електронні медіа та спотворювалася інформація в окремих матеріалах щодо ситуації в Україні, яка містила ознаки військової пропаганди. У 2016 р. на шість місяців було заборонено ретрансляцію та поширення програм цього ж телеканалу за неодноразове повторення у телепередачі В. Соловйова того, що «Україна є територією, окупованою нацистами та фашистами, з якими неможливий діалог, оскільки Україна є агресором». Литва за аналогічні інформаційні порушення депортувала кореспондента і знімальну групу ВГТРК (Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания), заборонила трансляцію каналу «РТР Планета», REN TV Baltic (Lietuva), а в 2014 р. на три місяці було заборонено трансляцію телеканалу «НТВ Мир» [6, с. 14–15].

Доречно зазначити, що завдяки системним зусиллям українських державних органів упродовж 2014–2019 рр. на території України вдалося обмежити мовлення 86 іноземних телеканалів, з яких 74 мають пряме російське походження [7], обмежити доступ на наш медіапростір російських телесеріалів та кінофільмів, посилити контроль за друкованою літературою та вилучати ті видання, які містять інформацію, що загрожує національній безпеці України. Також вдалося запровадити економічні санкції щодо окремих російських соціальних мереж, застосувати точкове висилання з території держави співробітників російських пропагандистських медіа тощо. Це дало відчутний результат в ідеологічному протистоянні з РФ та витісненні регресивних ідеологічних правовідносин з українського ідеологічно-інформаційного простору [8, с. 49].

Про дієвість та ефективність зазначених заходів свідчить факт жорсткої критики їх із боку РФ, яка вважає такі заходи дискримінацією російських засобів масової інформації.

Позитивним підґрунтям започаткування співпраці України з Європейською Агенцією FRONTEX стало підписання Робочої домовленості щодо встановлення оперативного співробітництва між Державною прикордонною службою України (далі – ДПСУ) і Європейським Агентством з менеджменту оперативного співробітництва на зовнішніх кордонах країн-членів ЄС (FRONTEX) 11 червня 2007 р. в Люксембурзі під час засідання міністрів юстиції та внутрішніх справ із питань юстиції, свободи і безпеки (ЮСБ) у форматі Україна – Трійка ЄС [4; 9; 10]. Основними напрямками такого співробітництва було визначено такі: удосконалення роботи з аналізу ризиків та обміну інформацією з метою підвищення ефективності прикордонного контролю на спільному кордоні між Україною та суміжними державами ЄС; активізація співпраці у сфері спільної підготовки та навчання кадрів; розширення співпраці у дослідницькій сфері; координація проведення спільних оперативних заходів та пілотних проектів на кордоні, їх належне технічне забезпечення тощо.

Варто зазначити, що співпраця ДПСУ з Європейською Агенцією FRONTEX нині є досить результативною. Так, у 2018 р. вона була спрямована на спільну оцінку безпекової ситуації, проведення спільного аналізу ризиків на східних кордонах ЄС, щомісячний обмін відкритою статистичною інформацією та зумовила змогу 32 представників ДПСУ взяти участь у 10 спільних операціях FRONTEX («Координаційні пункти», «Ключові точки. Сухопутна ділянка», «Гнучкі оперативні заходи» на сухопутних кордонах України та країн-членів ЄС; «Алексіс», «Вега. Діти», «Ключові точки. Авіа», «Координаційні пункти. Авіа» в авіаційних пунктах пропуску; морських операціях «Посейдон», «Мінерва» та «Теміс») [4].

Узагальнюючи результати аналізу згадано розглянутих трьох підходів застосування охоронно-захисних заходів із забезпечення реалізації відносин у сфері прикордонної безпеки, можна назвати такі переваги другого та третього підходів, які найбільш прийнятні для сучасної України: 1) колективні безпекові заходи дають змогу Україні значно економити фінансові витрати на посилення прикордонної безпеки в умовах функціонування кризової економіки; 2) застосування таких колективних заходів сприяє запозиченню позитивного передового європейського досвіду в питаннях підвищення ефективності реалізації правових відносин у національній сфері прикордонної безпеки; 3) колективні підходи застосування безпекових заходів сприяють однорідному, уніфікованому, технічному оснащенню державного кордону для всіх суміжних держав; 4) вони також сприяють кращому спільному аналізу ризиків у сфері колективної безпеки та використанню його результатів; 5) колективні зусилля із забезпечення європейської прикордонної безпеки сприяють подальшій уніфікації та гармонізації законодавства України та ЄС із питань такого забезпечення; 6) зазначена уніфікація та гармонізація зі свого боку сприятиме розробці спільними нормотворчими органами суміжних держав досконалих теоретичних моделей регулятивних, охоронних і захисних правовідносин і їх практичній апробації в повсякденній діяльності з охорони спільного державного кордону; 7) колективні підходи сприятимуть ефективній підготовці національних прикордонних кадрів за кращими уніфікованими світовими стандартами, що приведе до якісного виконання ними своїх службових повноважень; 8) колективна співпраця суміжних держав ЄС та України уможливить не тільки якісний обмін оперативною інформацією, а й створення єдиної інформаційної прикордонної системи загального користування держав-учасниць; 9) колективні безпекові заходи сприятимуть виробленню заінтересованими державами спільної політики реагування на загрози та виклики у сфері прикордонної безпеки європейських держав.

Висновки. Узагальнюючи викладене, можна дійти таких висновків:

– кожна держава в питаннях забезпечення національної безпеки обирає та формує власний підхід щодо реалізації прикордонної політики, в якому віддзеркалюються її національні особливості;

– найкращий ефект у забезпеченні прикордонної безпеки дають колективні підходи (міжнародно-колективний та міжнародно-інтеграційний підходи);
 – обґрунтування переваг для України міжнародно-інтеграційного підходу щодо забезпечення колективної прикордонної безпеки підтверджується практикою проведення спільних операцій із представниками Європейської Агенції FRONTEX.

Список використаних джерел:

1. Цевельов О.Є. Державне реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України : дис. ... канд. наук з державного управління : 25.00.05 / Хмельницький університет управління та права. Хмельницький, 2017. 313 с.
2. Передерій О.С., Кулачок-Тітова Л.В. Пріоритети діяльності правоохоронних органів України в світлі договірних зобов'язань України і Європейського Союзу. *Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна. Право*. 2017. Вип. 23. С. 15–18.
3. Прикордонна безпека України: становлення, сучасний стан, проблеми і перспективи : монографія / О.М. Шинкарук та ін. Хмельницький : Видавництво НАДПСУ, 2018. 188 с.
4. Європейська Агенція з прикордонної та берегової охорони (FRONTEX). URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/vropeyska-agenciya-z-pitan-upravlinnya-operativnim-spivrobotnictvom-na-zovnishnih-kordonah-derzhav-chleniv-vropeyskogo-soyuzu-frontex/>.
5. Technical and Operational Strategy for European Integrated Border Management. URL: https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/IBM/EU_IBM_Brochure_EN.pdf
6. Міжнародний досвід боротьби із сепаратизмом: висновки для України : аналіт. доп. / О.О. Резнікова, А.О. Місюра, С.В. Дрьомов, К.Є. Войтовський. Київ : НІСД, 2016. 52 с. (Національна безпека, вип. 12).
7. За шість років Нацрада обмежила мовлення 74 російських каналів. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2891143-za-sist-rokiv-nacrada-obmezila-movlenna-74-rosijskih-kanaliv.html>.
8. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році». Київ : НІСД, 2018. 688 с.
9. Засідання міністрів з питань юстиції, свободи і безпеки (ЮСБ) у форматі Україна – Трійка ЄС відбудеться в Люксембурзі 11 червня. URL: <https://tsn.ua/ukrayina/ukrayina-triika-yes-zasidannya-ministriv-z-pitan-yusb.html?authstate=6>.
10. Кабінет Міністрів схвалив проект Плану дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/965211.html>.

УДК 341.1

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.2.45>

ЮРАХ В.М.

МІЖНАРОДНИЙ РІВЕНЬ ВИВЧЕННЯ ТА РЕГУЛЮВАННЯ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ФУНКЦІОНУВАННІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: ОРГАНІЗАЦІЯ ОБ'ЄДНАНИХ НАЦІЙ

Стаття присвячена огляду діяльності Організації Об'єднаних Націй щодо забезпечення та підтримки права громадськості на участь в управлінні державними справами. Розглянуто низку відповідних міжнародних документів. Приділена увага принципам GIFT. У висновку підкреслено, що Організація Об'єднаних Націй розробляє послідовну політику підтримки участі громадськості в управлінні державними справами, у процесі ухвалення рішення на офіційному рівні ще з 1969 року, водночас участь громадськості сприймається на рівні Організації Об'єднаних Націй як частина належного управління, елемент соціального й економічного розвитку держав, чинник стримування корупції в органах державної влади. Зроблено

© ЮРАХ В.М. – кандидат юридичних наук (Донецький юридичний інститут Міністерства внутрішніх справ України)