

РОЗДІЛ 1 ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

УДК 340.12

МІСЦЕ МІЖНАРОДНИХ ДОГОВОРІВ У СИСТЕМІ ЗАКОНОДАВСТВА В ПРИКОРДОННІЙ СФЕРІ

THE PLACE OF INTERNATIONAL AGREEMENTS IN THE SYSTEM OF LEGISLATION IN THE SPHERE OF BORDER PROTECTION OF UKRAINE

Басараб О.Т.,

*старший викладач кафедри теорії та історії держави
і права та приватно-правових дисциплін
Національної академії Державної прикордонної служби
України імені Богдана Хмельницького*

Стаття присвячена дослідженню місця міжнародних договорів у системі законодавства в прикордонній сфері. Проаналізовано предмет регулювання міжнародними договорами в прикордонній сфері. Визначено ієрархічну структуру міжнародних договорів у прикордонній сфері у відповідності до суб'єктів їх укладання.

Ключові слова: міжнародні договори, система законодавства, прикордонна сфера, структура, ієрархія.

Статья посвящена исследованию места международных договоров в системе законодательства в пограничной сфере. Проанализирован предмет регулирования международными договорами в пограничной сфере. Определена иерархическая структура международных договоров в пограничной сфере в соответствии с субъектами их подписания.

Ключевые слова: международные договоры, система законодательства, пограничная сфера, структура, иерархия.

The article deals with the place of international agreements in the system of legislation in the sphere of border protection of Ukraine. The subject of regulation of international agreements in the sphere of border protection of Ukraine was determined. Hierarchical structure of international agreements in the sphere of border protection according to the powers of government agencies was analyzed.

Key words: international agreements, system of legislation, sphere of border protection, structure, hierarchy.

Постановка проблеми. В умовах реалізації загальної концепції національної безпеки та протидії новим видам загроз на державному кордоні особливо гостро постає питання теоретичного аналізу законодавства в прикордонній сфері, зокрема міжнародних договорів, які відіграють важливу роль у врегулюванні суспільних відносин у цій сфері.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій свідчить про те, що у вітчизняній науці практично відсутні комплексні юридичні праці, присвячені дослідженню міжнародних договорів у системі законодавства в прикордонній сфері. Окремих аспектів через призму власного предмету дослідження торкалися Зьолка В.Л., Ляшук Р.М., Серватюк Л.В., Кушнір І.П., Ганьба О.Б. та інші.

Мета статті – дослідити та визначити місце міжнародних договорів у системі законодавства в прикордонній сфері.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 2 Віденської конвенції про право міжнародних договорів від 1969 року міжнародний договір – це угода, укладена між державами в письмовій формі, яка регулюється нормами міжнародного права незалежно від того, чи викладена така угода в одному документі,

в двох чи в кількох пов'язаних між собою документах, а також незалежно від її конкретного найменування [1]. Зазначене трактування міжнародного договору знайшло своє відображення також у Законі «Про міжнародні договори України» від 29.07.2004.

Під час дослідження місця міжнародних угод у системі законодавства в прикордонній сфері необхідно звернутися до Конституції України. Так, відповідно до статті 9 основного закону «...чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України» [2]. Тобто необхідною умовою для включення міжнародного договору до національного законодавства є його ратифікація Верховною Радою України.

Крім того, стаття 19 Закону України «Про міжнародні договори України» визначає: «Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлені інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору» [3].

Із вищевикладеного випливає, що чинні міжнародні договори України, згоду на обов'язковість

яких надано Верховною Радою України, є частиною національного законодавства, і вони мають більшу юридичну силу щодо всіх інших актів українського законодавства.

У вітчизняному законодавстві існує чіткий перелік випадків обов'язкової ратифікації міжнародних договорів Верховною Радою України шляхом видання нею відповідного закону. Щодо прикордонної сфери, то обов'язкового законодавчого закріплення потребує договірно-правове оформлення державного кордону, а саме угоди, відповідно до якої встановлюються державні кордони України, розмежується ВМ(Е)З і континентальний шельф [3]. Прикладом вищесказаного є Договір між Україною й Угорською Республікою про режим українсько-угорського державного кордону, співробітництво та взаємодопомогу з прикордонних питань від 15.05.1995, ратифікований Законом № 447/95-ВР від 22.11.1995, Договір між Україною і Республікою Молдова про державний кордон від 18.08.1999, ратифікований законом від 06.04.2000 № 1633-III та інші.

У Законі України «Про міжнародні договори України» йдеться також про випадки набрання чинності для України угодами, згода на обов'язковість яких надається уповноваженими на те органами шляхом підписання, затвердження, прийняття договору або приєднання до договору [3]. У такому випадку норми міжнародного права імплементуються до національного, а підписані, затверджені та прийняті міжнародні угоди можуть бути включені до системи законодавства України.

Відповідно до Закону міжнародні договори України укладаються Президентом України або, за його дорученням, від імені України; Кабінетом Міністрів України або, за його дорученням, від імені Уряду України; міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, а також державними органами від імені міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних органів [3]. Іншими словами, за суб'єктами укладання міжнародні договори поділяються на міждержавні, міжурядові та міжвідомчі. У цьому випадку відповідно до встановлених в українському законодавстві правил ієрархії нормативно-правових актів юридична сила міжнародних договорів визначається формою та повноваженнями державних органів, які укладають такі угоди [4, с. 82].

Від імені України в прикордонній сфері укладаються міжнародні угоди, що стосуються договірно-правового оформлення державних кордонів, розмежування виключної (морської) економічної зони і континентального шельфу України; прав, свобод та обов'язків людини і громадянина; участі України в міждержавних союзах та інших міждержавних об'єднаннях (організаціях), системах колективної безпеки; військової допомоги та направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав чи допуску підрозділів збройних сил іноземних держав на територію України та умов їх тимчасового перебування, а також інші питання, яким за згодою сторін надається міждержавний характер [3].

Предметом регулювання міждержавних зобов'язань є особливості здійснення прикордонного контролю осіб, транспортних засобів і вантажів; приймання і передавання компетентними державними органами осіб через державний кордон України; здійснення протидії організованій злочинності та інші аспекти міжнародного співробітництва у прикордонній сфері. Прикладом цього можуть слугувати: Угода між Урядом України й Урядом Угорської Республіки про передачу і прийом осіб через спільний державний кордон, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 28.05.1998 № 378, Угода між Урядом України й Урядом Республіки Польща про співробітництво у сфері боротьби з організованою злочинністю, підписана 03.03.1999, Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Угорщини про контроль прикордонного руху в пунктах пропуску через державний кордон для автомобільного та залізничного сполучення, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 № 950.

Також відповідно до статті 4 Закону України «Про державний кордон» Кабінет Міністрів України затверджує документи демаркації державного кордону України. Зберігання документів демаркації кордону законом покладається на Державну прикордонну службу України (ДПСУ), яка в межах своїх повноважень веде переговори та підписує міжнародні угоди в прикордонній сфері [5]. Основними аспектами такої діяльності є: проведення прикордонно-представницької роботи, участь прикордонних представників у роботі спільних міжнародних комісій із розгляду прикордонних спорів, інцидентів, конфліктів, а також підтримання взаємодії під час охорони державного кордону з відповідними органами іноземних держав у порядку, що встановлюється міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [6].

Адміністрація Державної прикордонної служби України (АДПСУ) як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику в прикордонній сфері, в межах своїх повноважень приймає активну участь у розробці проектів міжнародних договорів та укладенні міжвідомчих міжнародних угод у прикордонній сфері. Предметом регулювання таких угод є підтримання правопорядку на державному кордоні та провадження діяльності щодо забезпечення ефективної охорони та захисту державного кордону. Серед основних напрямків такої нормотворчої діяльності можна виділити такі: організація прикордонно-представницької роботи; взаємодія з прикордонними відомствами інших держав із питань охорони, захисту державного кордону, взаємних поїздок громадян та реадмісія; боротьба з організованою злочинністю, тероризмом, протидія незаконній міграції, контрабанді, незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів; співпраця з міжнародними організаціями, дипломатичними представництвами іноземних країн із питань обміну інформацією, виконання програм і планів заходів щодо забезпечення міжнарод-

ного співробітництва, реалізації спільних проектів із питань забезпечення безпеки на державному кордоні, виконання спеціалізованих програм підготовки персоналу ДПСУ.

Організація прикордонно-представницької роботи здійснюється на підставі чинного законодавства України та міжнародних договорів між Україною та сусідніми країнами з метою підвищення ефективності організації взаємодії органів охорони державного кордону нашої країни з прикордонними підрозділами суміжних держав. Загальне керівництво цим видом діяльності здійснює Голова Державної прикордонної служби України. Безпосередньо на ділянках державного кордону відповідно до «Положення про прикордонних представників України та їх апарат» від 12.01.2016 створюється і діє прикордонно-представницький апарат [7].

Питання охорони та захисту державного кордону, визначення порядку взаємних поїздок громадян та реадмісія залишаються важливими аспектами договірною-правового співробітництва України з іншими державами.

На удосконалення співпраці прикордонних відомств щодо охорони державного кордону направлені норми Протоколів між Адміністрацією Державної прикордонної служби України та відповідними органами суміжних держав про спільне патрулювання українсько-польського державного кордону від 08.12.2010, про спільне патрулювання українсько-словацького державного кордону від 30.10.2013, про спільне патрулювання українсько-угорського кордону від 29.10.2013 та інші.

Із метою розвитку та зміцнення добросусідських відносин між Україною та Республікою Польща, зміцнення прикордонної співпраці, забезпечення безпеки на спільному українсько-польському державному кордоні, покращення прикордонного контролю осіб та вантажів, боротьби з усіма проявами протиправної діяльності був підписаний Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і Головним Комендантом Прикордонної варті Республіки Польща про умови функціонування консультаційних пунктів від 14.06.2012.

Зважаючи на те, що Адміністрація Державної прикордонної служби України є одним з органів, відповідальним за реалізацію міжнародних угод про реадмісію, вона бере безпосередню участь у розробці таких договорів. Також АДПСУ уповноважена законодавством на безпосередню взаємодію з компетентними органами інших держав із питань реадмісії, свідченням цього є Протокол, укладений Адміністрацією Державної прикордонної служби України з Міністерством внутрішніх справ Грузії та Міністерством юстиції Грузії про виконання Угоди між Кабінетом Міністрів України і Виконавчою владою Грузії про приймання і передачу осіб (реадмісію), які знаходяться на територіях держав незаконно від 25.03.2005.

Міжвідомче співробітництво у сфері боротьби з організованою злочинністю, тероризмом, незаконною міграцією, контрабандою, незаконним обі-

гом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів на державному кордоні ґрунтується, в першу чергу, на нормах міжнародного права, чинного законодавства України і міжурядових договорах та включає в себе весь необхідний комплекс питань, пов'язаних із співпрацею підрозділів прикордонної служби України з відповідними компетентними органами суміжних держав. Реалізація зазначених заходів знайшла своє відображення в Протоколі між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і Головним Комендантом Прикордонної варті Республіки Польща про напрями взаємодії оперативних органів Державної прикордонної служби України і Прикордонної варті Республіки Польща від 22.09.2004, Протоколі між Адміністрацією Державної прикордонної служби України та Головним Комендантом Прикордонної варті Республіки Польща про обмін статистичною та аналітичною інформацією 16.06.2009, Протоколі між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і Департаментом Прикордонної поліції Міністерства внутрішніх справ Республіки Молдова про обмін статистичною та аналітичною інформацією 20.11.2014, Протоколі між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і Державним прикордонним комітетом Республіки Білорусь про співробітництво оперативних підрозділів (органів) в інтересах охорони державного кордону від 04.05.2015.

Варто зауважити, що форми співробітництва щодо протидії організованій злочинності на державному кордоні визначаються з кожною країною окремо, маючи на меті виробити найефективніші методи оперативної співпраці, забезпечивши розвиток взаємного співробітництва з дотриманням норм чинних міжнародних договорів та внутрішнього законодавства обох держав.

У межах міжнародної співпраці з інституціями Європейського Союзу, США, іншими державами та міжнародними організаціями реалізуються цільові програми та спільні проекти міжнародної технічної допомоги щодо облаштування державного кордону, міжнародні програми навчання персоналу Держприкордонслужби та стажування в країнах Європейського Союзу. У контексті реалізації зазначених заходів Адміністрація Державної прикордонної служби України приймає участь у підписанні міжнародних актів, які регламентують такого роду співпрацю. До прикладу, питання управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав-членів Європейського Союзу (FRONTEX) базується на Робочій домовленості між Адміністрацією Державної прикордонної служби України та Європейською Агенцією управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав-членів Європейського Союзу від 11 червня 2007 року.

Відповідно до протоколу між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і Головним комендантом Прикордонної варті Республіки Польща про співробітництво навчальних закладів

від 22.11.2007 постійно здійснюється обмін методикою навчання та стажування викладачів обох країн.

Упровадження європейських антикорупційних стандартів у системах управління персоналом та професійної підготовки визначене в межах Плану основних заходів співробітництва між Державною прикордонною службою України та Міжнародною організацією міграції в 2015 році.

АДПСУ також активно співпрацює з Інтерполом, Європолом, Організацією з безпеки і співробітництва в Європі, Європейським бюро з питань запобігання зловживанням та шахрайству тощо на засадах угод, підписаних між Україною та відповідними іноземними інституціями

Висновки. Таким чином, міжнародні договори, предметом регулювання яких є договірно-правове оформлення державного кордону, підтримання правовідносин на ньому, а також провадження діяльності щодо забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони та захисту державного кордону є частиною законодавства в прикордонній сфері та мають вищу юридичну силу щодо всіх інших нормативно-правових актів.

Ієрархія міжнародних угод встановлюється у відповідності до повноважень державних органів, які укладають такі угоди (від імені України, від імені Уряду, від імені Адміністрації Державної прикордонної служби України).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Віденська конвенція про право міжнародних договорів від 21.03.1986 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_118.
2. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р., зі змінами, унесені Законом від 2 червня 2016 р. № 1401-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
3. Про міжнародні договори України : Закон України від 29.06.2004р. № 1906-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1906-15>.
4. Богуцький П.П. Військове право України: джерела, структура та розвиток / П.П. Богуцький. – Одеса : Фенікс, 2008. – 188 с.
5. Про державний кордон України : Закон України від 4 листопада 1991 р. № 1777-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1777-12>.
6. Про державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 р. № 661-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/661-15>.
7. Про затвердження Положення про прикордонних представників України та їх апарат : Наказ Міністерства внутрішніх справ від 12.01.2016 № 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0185-16>.