

СМЕЛЬЯНОВА К. Ю.,  
здобувач кафедри теорії  
та історії держави і права  
(Донецький національний університет)

УДК 356.341.7 (477)

## РОЗВИТОК ПРАВОВИХ ОСНОВ МІЖНАРОДНОЇ СПІВПРАЦІ ПРИКОРДОННИХ ВІЙСЬК УКРАЇНИ

У статті проведено дослідження розвитку правових основ міжнародної співпраці Прикордонних військ України під час здійснення ними оперативно-службової діяльності та виконання завдань по охороні державного кордону впродовж 1991-2003 років.

**Ключові слова:** прикордонні війська України, державний кордон, правові акти, прикордонно-представницька робота, міжнародна співпраця.

В статье проведено исследование развития правовых основ международного сотрудничества Пограничных войск Украины во время осуществления ими оперативно-служебной деятельности и выполнения заданий по охране государственной границы на протяжении 1991-2003 годов.

**Ключевые слова:** пограничные войска Украины, государственная граница, правовые акты, погранично-представительская работа, международное сотрудничество.

The article explores legal foundations of international cooperation of Ukrainian Border Guard Troops in the process of realization operative and service activity and solving a problem of guarding state border in 1991-2003.

**Key words:** border Guard Troops of Ukraine, state border, legal acts, border and representative work, international cooperation.

**Вступ.** Прикордонні війська України були єдиним у нашій країні інститутом, який протягом перших років її незалежності постійно і досконало протидіяв порушенням законодавства з прикордонних питань. Аналіз їх оперативно-службової діяльності свідчить, що ці проблеми ставали дедалі гострішими, а їх наслідки важчими, як для прикордонників, так і для українського суспільства і міжнародної спільноти. Зважаючи на це, завдання удосконалення заходів, спрямованих на протидію порушенням державного кордону, зокрема у співпраці з міжнародними організаціями та зарубіжними країнами і їх прикордонними інститутами, стало одним з пріоритетних для вартових українських рубежів.

Зазначені проблеми не втратили своєї актуальності й сьогодні, тому дослідження питання міжнародного співробітництва Прикордонних військ України (далі – ПВУ) у справі підвищення ефективності законодавства з прикордонних питань для розвитку форм і методів боротьби з порушниками державного кордону, для оперативно-службової діяльності сучасних прикордонників мають наукове, пізнавальне й прикладне значення.

Стосовно питань міжнародної співпраці ПВУ існують різнопланові наукові дослідження і публікації. Серед інших слід виділити статті О. Мельникова, С. Буракшаєва і М. Михеєнка, у якій вони розглядали актуальні питання міжнародного співробітництва прикордонників та його правового забезпечення [1]; Д. Карпілянського, в якій проаналізовано основні напрями міжнародного співробітництва ПВУ [2]; В. Козієнка, який досліджував місце України в міжнародній системі протидії незаконній міграції [3]; М. Гончарука та І. Никитюка, які визначали місце ПВУ у відносинах України з міжнародними організаціями [4]. Питання приведення у відповідність до міжнародних вимог українського законодавства про відповідальність за незаконне перетинання державного кордону розглядали М. Михеєнко і В. Щегель [5]. В. Банних проаналізував вплив міграційної політики України і міжнародних організацій на стан державного суверенітету і національної безпеки [6], а В. Лондар – основні засади діяльності прикордонно-представницького апарату [7] тощо. Але досі комплексного наукового дослідження питання розвитку правових основ міжнародної співпраці Прикордонних військ України проведено не було.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає в тому, щоб дослідити розвиток правових основ міжнародної співпраці Прикордонних військ України під час здійснення ними оперативно-службової діяльності та виконання завдань по охороні державного кордону впродовж 1991-2003 років.

**Хронологічні рамки** визначають період, коли одним з основних суб'єктів міжнародних відносин, що стосувались прикордонних питань від України, були ПВУ, які охороняли рубежі Батьківщини з кінця серпня 1991 по липень 2003 р., після чого були реорганізовані в Державну прикордонну службу.

**Результати дослідження.** ПВУ в системі забезпечення національної безпеки України здійснювали, крім



військових, оперативних, режимних, правоохоронних та інших заходів, також прикордонно-представницьку роботу, взаємодію при охороні державного кордону з відповідними органами і формуваннями іноземних держав задля забезпечення його недоторканності, брали участь у заходах державних органів щодо розвитку взаємозв'язків з зарубіжними країнами і міжнародними організаціями, які стосувались прикордонних питань. Адже відповідно до статті 6 Закону України «Про Прикордонні війська України» на прикордонників, разом з іншими обов'язками щодо охорони державного кордону, покладалось і «здійснення взаємодії при охороні державного кордону з відповідними органами, військовими формуваннями іноземних держав...» [8, ст. 6].

У досліджуваній період відповідальним у Держкомкордоні за вказаний напрямок роботи був договірно-правовий відділ (з 2000 р. управління міжнародного співробітництва) [9].

Одним з важливіших напрямів діяльності ПВ України із захисту державних інтересів України на кордоні, вирішення питань, пов'язаних з підтриманням режиму державного кордону України, а також врегулювання прикордонних інцидентів, була діяльність Прикордонних Уповноважених (Представників Прикордонних військ) України (прикордонних представників), яка здійснювалась відповідно до законодавства України та міжнародних правових актів України із суміжними державами з прикордонних питань.

Перша Тимчасова Інструкція про проведення прикордонно-представницької роботи у ПВУ була затверджена наказом № 0110 від 17 жовтня 1992 р., і в подальшому її положення постійно розвивались [10].

Для вирішення питань, пов'язаних з організацією та здійсненням прикордонно-представницької роботи, було створено інститут Прикордонних Уповноважених та інститут Представників ПВ України [11, арк. 6-19].

На державному кордоні з Республікою Польща, Словацькою Республікою і Угорською Республікою, що мали з Україною договори про режим державного кордону, діяв інститут Прикордонних Уповноважених.

На державному кордоні України з Республікою Білорусь та Російською Федерацією діяв інститут Представників ПВУ.

На державному кордоні України з Республікою Молдова та Румунією прикордонно-представницьку роботу здійснювали начальники прикордонних загонів на ділянці відповідальності загону.

Організаційну структуру органів прикордонно-представницької роботи ПВУ було визначено у Положенні про Прикордонних Уповноважених (Представників Прикордонних військ) та їх апарат, затверджено наказом Голови Держкомкордону від 15 січня 2003 р. № 36 [12, арк. 91-99].

У своїй діяльності Прикордонні Уповноважені (Представники Прикордонних військ) України та їх апарат виконували такі завдання: забезпечували виконання положень двосторонніх договірно-правових актів; вирішували питання, пов'язані з підтриманням режиму державного кордону України, а також врегулюванням прикордонних інцидентів; аналізували стан охорони державного кордону, організували контроль за перетинанням державного кордону; вживали заходів щодо запобігання порушенням державного кордону; проводили розслідування та вирішували усі питання, пов'язані з випадками, що трапились на державному кордоні тощо.

Основними їх обов'язками були: захист недоторканності державного кордону, політичних, територіальних, економічних інтересів України; вивчення та оцінка обстановки на державному кордоні та в прикордонних районах суміжної держави; запобігання виникненню прикордонних інцидентів на кордоні та їх врегулювання; контроль за дотриманням режиму державного кордону, прикордонного режиму та режиму в пунктах пропуску; підтримання взаємодії з прикордонниками суміжної країни тощо.

Основними формами діяльності Прикордонних Уповноважених (Представників Прикордонних військ) України та їх апарату були: контроль режиму державного кордону; розслідування прикордонних інцидентів; листування з прикордонними представниками суміжної держави; зустрічі прикордонних представників; спільні засідання прикордонних представників; діяльність у надзвичайних ситуаціях [13, с. 3-4].

Представники ПВУ, здійснюючи вищезначену діяльність, співпрацювали, передусім, з представниками структур охорони кордонів суміжних держав: Республіки Польща, з якою у нас було 542,39 км спільного кордону; Словацької Республіки – 98,5 км; Угорської Республіки – 136,7 км; Румунії – 613,8 км; Республіки Молдова – 1222 км; Російської Федерації – 2295,04 км; Республіки Білорусь – 1084,2 км.

Охорону державного кордону та контроль за перетинанням кордону на шляхах міжнародних сполучень у досліджуваній період в наших сусідів здійснювали: у Польщі – Прикордонна варта; у Словаччині – Прикордонна поліція та поліція у справах іноземців; в Угорщині – Прикордонна охорона; в Румунії: з 1989 до 1999 р. – Національне командування прикордонників (прикордонна охорона) і Головне управління прикордонної поліції, з 1 липня 1999 р. – Прикордонна поліція та Берегова охорона; у Молдові – Департамент Прикордонних військ, у Придністровській Молдовській Республіці – Прикордонні війська Міністерства державної безпеки; у Росії – Прикордонні війська. З 30 грудня 1993 р. – Федеральна прикордонна служба. З 1 липня 2003 р. – Прикордонна служба Федеральної служби безпеки; у Білорусі – Прикордонні війська [14].

Активною була також співпраця ПВУ в питаннях протидії порушникам законодавства з прикордонних питань, обміну досвідом, навчання, професійної підготовки з прикордонними відомствами багатьох інших



країн: Береговою охороною Туреччини [14, с. 48], Службою митного контролю і охорони кордонів США [15], Федеральною прикордонною охороною ФРН [16], Цивільною Гвардією Іспанії [17], Департаментом прикордонної охорони Естонії [18] та ін.

Крім двохсторонньої взаємодії з прикордонними відомствами інших країн, ПВУ приймали участь і в колективних заходах. Зокрема, багато питань розглядалось на засіданнях Ради командувачів Прикордонних військ держав-членів СНД (далі – РКПВ). Ця міжнародна міжвідомча організація була створена 6 липня 1992 р. для координації дій та розвитку взаємовідносин між прикордонними відомствами країн СНД і проіснувала протягом всього досліджуваного періоду (проведено сорок сім засідань) [19].

За участю фахівців ПВУ також було підготовлено низку документів, які потім лягли в основу договорів і угод з питань прикордонного співробітництва з суміжними та іншими державами, з міжнародними організаціями.

З суміжними державами вони стосувались проблем проходження і встановлення спільного державного кордону [20]; його режиму [21]; взаємодії, співробітництва та взаємної допомоги з прикордонних питань [22]; делімітації, демаркації [23, арк. 221] і редемаркації [24, арк. 68]; порядку перетинання державного кордону [25]; приймання і передачі осіб через спільний державний кордон [26, арк. 43-44] тощо.

Співпраця з іншими державами стосувалась питань політичного та економічного співробітництва (підписання угод про автомобільне, залізничне, авіаційне сполучення, товарні та пасажирські перевезення) протидії порушенням законодавства про державний кордон, обміну досвідом, професійної підготовки офіцерських кадрів ПВУ [27, арк. 114-115, 200] тощо.

Протягом досліджуваного періоду представники ПВУ також брали активну участь у заходах з розвитку співробітництва України з міжнародними організаціями.

Наприклад, в складі офіційних делегацій вони обговорювали питання протидії неконтрольованій міграції у 1991-1994 рр. на Віденській, Берлінській, Будапештській, Київській і Празькій міжнародних конференціях [6], за рішеннями яких був ініційований Будапештський процес, який до кінця 90-х років об'єднав близько 40 держав, а також 10 міжнародних організацій [28].

У співробітництві з НАТО Україна брала активну участь у роботі РСАП та в заходах програми «Партнерство заради миру». 4 листопада 1998 р. була затверджена «Державна програма співробітництва України з НАТО на період до 2001 р.» [29] Продовжено співпрацю на основі Державної програми співробітництва України з НАТО на 2001-2004 роки [4].

Реалізація ряду проектів облаштування українського кордону відбулась під егідою ЄС. Як зазначав заступник Голови Держкомкордону О. Брюховецький, «основна сутність спільних з ЄС проектів – посилення охорони східної ділянки державного кордону для недопущення проникнення незаконних мігрантів, провозу засобів терору та контрабанди на територію України з Російської Федерації та Республіки Білорусь» [30, арк. 126].

Постійною була співпраця у форматі СНД. Фахівці ПВУ відігравали ключову роль при підготовці рішень та угод про співробітництво в охороні кордонів і у забезпеченні стабільного становища на зовнішніх кордонах [31].

На нарадах з питань співробітництва в рамках ГУУАМ обговорювались питання прикордонного та митного контролю, боротьби з тероризмом, організованої злочинності й розповсюдження наркотиків [32, арк. 315].

З 1994 р. Держкомкордону мав тісні зв'язки з Управлінням верховного комісара у справах біженців ООН для роботи з тими з мігрантів, хто претендував на статус біженця [33].

Особливого значення в досліджуваній період набули питання фінансової й матеріальної допомоги прикордонникам України [34, арк. 114-152].

Так, за програмами і проектами міжнародної технічної допомоги протягом 1992-2000 років ПВУ отримали \$1476593 [35, арк. 235]. Майже щороку допомагав Фонд Ганса Зайделя [36]. У другій половині 90-х МОМ надала матеріальну допомогу на \$316093 [37, арк. 235]. У 2001 р. Рада Європи через програму TACIS на розвиток міжнародного пункту пропуску «Тиса» надала 3,5 млн. євро [38].

17 вересня 2002 р. у Києві відбулась презентація першого проекту співробітництва Держкомкордону з Програмою розвитку ООН в Україні (ПРООН) та Європейською Комісією. Його бюджет склав 990 тис. євро [39, арк. 196-206], а загалом протягом 2002 р. для потреб ПВУ було залучено зарубіжної допомоги на суму більше \$2 млн. [40, арк. 68]

Процес пішов, і у 2003 р. вже ЄС на проект «Удосконалення прикордонного менеджменту» в рамках Української національної програми виділив 11,5 млн. євро [41].

Значну матеріальну допомогу надавали і окремі держави: ФРН [42], США [43], Турецька Республіка [44, арк. 20] та інші.

Держкомкордону робив все можливе, щоб зарубіжна допомога використовувалась з найбільшим ефектом. Була розроблена концепція по роботі з іноземними партнерами, яка передбачала цільове використання і концентрацію допомоги на найбільш важливих ділянках кордону. Так, технічна допомога США була направлена на молдовський напрямок, ЄС – на білоруський та російський, Німеччини – на міжнародні пункти



пропуску, НАТО запропонована північ України [45]. У листопаді 2001 р. Голова Держкомкордону видав наказ № 692 «Про активізацію роботи щодо залучення міжнародної допомоги для облаштування державного кордону України» [46, арк. 260-261]. 31 грудня 2001 р. був затверджений План роботи щодо залучення допомоги країн-членів ЄС, країн євроатлантичного регіону та міжнародних організацій для облаштування державного кордону України на 2002 рік та до 2005 року [47, арк. 15-33] тощо.

У 2003 р. відбулось реформування ПВУ в Державну прикордонну службу України, яка успадкувала завдання розвивати міжнародну співпрацю. Адже, крім інших завдань, на неї також покладалась: «прикордонно-представницька робота...; взаємодія під час охорони державного кордону України з відповідними органами іноземних держав у порядку, який устанавлюється міжнародними договорами...» та «взаємодія з питань охорони державного кордону України,... з компетентними органами та військовими формуваннями іноземних держав, міжнародними організаціями в порядку і на засадах, устанавлених законодавством» [48].

**Висновки.** Отже, впродовж досліджуваного періоду ПВУ були активним учасником міжнародних відносин як на міждержавному рівні, так і на рівні взаємодії з прикордонними відомствами зарубіжних партнерів, що мало позитивний вплив на зростання ефективності їхньої оперативно-службової діяльності та виконання завдань по охороні державного кордону. Цьому, передусім, сприяла активна законотворча робота, підготовка і прийняття низки внутрішніх і міжнародних нормативно-правових актів, які заклали міцні основи для роботи прикордонно-представницького апарату, співпраці з прикордонними структурами суміжних та інших держав, з компетентними органами іноземних держав та міжнародними організаціями.

Подальші дослідження будуть спрямовані на аналіз нормативно-правових актів, в котрих визначаються можливості і методи проведення спільних заходів по охороні кордону з прикордонниками суміжних країн.

#### Список використаних джерел:

1. Мельников О.Г. Актуальні питання правового забезпечення та міжнародного співробітництва й роль Міжнародно-правового департаменту у їх вирішенні / О.Г. Мельников, С.В. Буракшаєв, М.М. Михеєнко // Науково-практичний альманах «Науковий вісник ДПСУ». – 2004. – № 1. – С. 3–6.
2. Карпіляньський Д.А. Основні напрями протидії незаконній міграції та міжнародного співробітництва ПВУ з цих питань / Д.А. Карпіляньський // Наук.-практ. альманах «Науковий вісник Прикордонних військ». – 2002. – № 2. – С. 6–7.
3. Козієнко В.В. Україна в міжнародній системі захисту прав людини та протидії незаконній міграції на державному кордоні / В.В. Козієнко // Наук.-практ. альманах «Наук. вісник Прикордонних військ». – 2003. – № 2. – С. 8–12.
4. Гончарук М. Українські прикордонники знову відвідали Брюссель / М. Гончарук, І. Никитюк // Кордон. – 2003. – № 6. – С. 16–17.
5. Михеєнко М. М. Питання вдосконалення законодавства про відповідальність за незаконне перетинання державного кордону / М.М. Михеєнко, В.О. Щегель // Науково-практичний альманах «Науковий вісник Державної прикордонної служби». – 2003. – № 5. – С. 10–12.
6. Банних В. Навала мігрантів триває / В. Банних // Політика і час. – 1994. – № 12. – С. 3–7.
7. Лондар В.А. Основні засади діяльності прикордонно-представницького апарату Державної прикордонної служби України. Організація і проведення розслідування прикордонних інцидентів / В.А. Лондар // Наук.-практ. альманах «Науковий вісник Державної прикордонної служби». – 2003. – № 4. – С. 32–36.
8. Закон України від 4 листопада 1991 р. № 1779-ХІІ «Про Прикордонні війська України» // Відомості Верховної Ради. – 1992. – № 2. – Ст. 7.
9. Управління міжнародного співробітництва і європейської інтеграції // Державна прикордонна служба України: історія та сучасність / За заг. ред. М.М. Литвина. – К.: «ПРИНТ-ЕКСПРЕС», 2004. – С. 84–85.
10. Поточний архів Сховище документів Адміністрації державної прикордонної служби України (далі – СД АДПСУ). – Інв. 1623. – Спр. 17. – Т. 2. – Арк. 3–5.
11. СД АДПСУ. – Інв. 1623. – Спр. 17. – Т. 2.
12. СД АДПСУ. – Інв. 8118. – Спр. 26. – Т. 1.
13. Положення про Прикордонних Уповноважених (Представників Прикордонних військ) та їх апарат – К.: Держкомкордон, 2003. – 68 с.
14. Баратюк В.І. Охорона державного кордону суміжними державами: Навчальний посібник / В.І. Баратюк, О.М. Ставицький, О.В. Жабенко, А.І. Войтович, – Хмельницький: Видавництво НА ДПСУ, 2004. – 52 с.
15. Астахов С. Українсько-каліфорнійський кордон / С. Астахов // Кордон. – 2002. – № 2. – С. 30.



16. Der Bundesgrenzschutz (Einfuhrund) // Bundesgrenzschutz Federal Border Police. – 2004. – № 3. – S. 3–22.
17. Никитюк І. Іспанський досвід стане у пригоді / І. Никитюк // Кордон. – 2002. – № 2. – С. 31.
18. Гончарук М. Вивчаємо естонський досвід / М. Гончарук // Кордон. – 2003. – № 2. – С. 30–31.
19. Соглашение о постоянном рабочем органе Совета командующих Пограничными войсками СНГ от 9 октября 1992 г. // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. – 1992. – Выпуск седьмой. – С. 46–47.
20. Договір між Україною і Республікою Молдова про державний кордон від 18 серпня 1999 р. // Законодавство України. – К.: «ЦКТ», 2002. Випуск 52.
21. Договір між Україною і Угорською Республікою про режим українсько-угорського державного кордону, співробітництво та взаємодопомогу з прикордонних питань від 19 травня 1995 р. // Законодавство України. – К.: «ЦКТ», 2002. Випуск 52.
22. Соглашение между Российской Федерацией и Украиной о сотрудничестве и взаимодействии по пограничным вопросам от 3 августа 1994 г. // Законодавство України. – К.: «ЦКТ», 2002. Випуск 52.
23. Розпорядження Президента України від 5 жовтня 2001 р. № 265/2001-рп «Про демаркацію державного кордону між Україною і Республікою Молдова» // СД АДПСУ. – Інв. 6094. – Спр. 2. – Т. 2.
24. СД АДПСУ. – Інв. 8264. – Спр. 79. – Т. 1.
25. Постанова Кабінету Міністрів України від 13 червня 1995 р. № 416 «Про Угоду між Урядом України і Урядом Республіки Польща про спрощений порядок перетинання спільного державного кордону» // Державний кордон України. Збірник документів за 1995 р. – К.: Держкомкордон, 1996. – С. 32–33.
26. СД АДПСУ. – Інв. 7403. – Спр. 78. – Т. 1.
27. СД АДПСУ. – Інв. 7291. – Спр. 51. – Т. 1.
28. Губенко В. Чужі у нашому домі / В. Губенко // Військо України. – 1993. – № 3. – С. 5.
29. Державна програма співробітництва України з Організацією Північноатлантичного Договору (НАТО) на період до 2001 р. // Наука і оборона. – 1999. – № 1. – С. 6.
30. СД АДПСУ. – Інв. 8063. – Спр. 4. – Т. 4.
31. Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества по обеспечению стабильного положения на их внешних границах, от 9 октября 1992 г. // Законодавство України. – К.: «ЦКТ», 2002. – Випуск 52.
32. СД АДПСУ. – Інв. 7211. – Спр. 17. – Т. 2.
33. \$20 тыс. для беженцев // Столичная газета. 17 февраля 1997. – С. 5.
34. СД АДПСУ. – Інв. 8115. – Спр. 23. – Т. 1.
35. СД АДПСУ. – Інв. 5466. – Т. 1. – Спр. 8.
36. Лесничая Е. «Желтая опасность» в Украине / Е. Лесничая // Аргументы и факты. Сентябрь 1993. – С. 7.
37. СД АДПСУ. – Інв. 5466. – Т. 1. – Спр. 8.
38. Сливка І. Чопська митниця набуде європейського рівня / І. Сливка // Міліцейський кур'єр. 11-17 січня 2001. – С. 2.
39. СД АДПСУ. – Інв. 7212. – Спр. 18. – Т. 1.
40. СД АДПСУ. – Інв. 8264. – Спр. 79. – Т. 1.
41. ЕС укрепляет границу Украины с Россией // Вечерние вести. 26 февраля 2003. – С. 2.
42. Німеччина допомагає нашим прикордонникам // Народна армія. 18 липня 1996. – С. 3.
43. Керпель Г. Сучасне обладнання представляють США для облаштування українського кордону / Г. Керпель // Дайджест інформаційних новин. – 2002. – № 20. – С. 26.
44. СД АДПСУ. – Інв. 7210. – Спр. 17. – Т. 1.
45. Астахов С. Альянс озайботился Черниговщиной / С. Астахов // 2000. 13 декабря 2002. – С. 24.
46. СД АДПСУ. – Інв. 6207. – Спр. 26. – Т. 13.
47. СД АДПСУ. – Інв. 7210. – Спр. 17. – Т. 1.
48. Закон України від 3 квітня 2003 р. № 661-IV «Про Державну прикордонну службу України» // Прикордонник України. 17 травня 2003. – Ст. 19, 20.

