



М. І. Кабачинський,\* Л. А. Мідянець\*\*

## ПРАВОВІ ОСНОВИ УТВОРЕННЯ ПРИКОРДОННИХ ВІЙСЬК УКРАЇНИ І РОЗВИТКУ ЇХНЬОЇ ОПЕРАТИВНО-СЛУЖБОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ (ВЕРЕСЕНЬ 1991-ГО — 1993 РІК)

З проголошенням незалежності нашої держави однією з найскладніших проблем, яка постала й залишається на часі, є розбудова державного кордону, забезпечення його охорони та розвитку прикордонних структур. Адже державний кордон виступає одним з найважливіших політичних та правових інститутів будь-якої держави, а забезпечення його надійної охорони позначається на збереженні цілісності державної території, розвитку економіки країни, рівні життя населення. Ефективне функціонування прикордонних структур неможливе без надійної правової бази, яка є підґрунтям успішної державної політики у даній сфері. Тому питання дослідження і вивчення законодавства з питань становлення українських кордонів та формування прикордонних структур є досить актуальним на сьогоднішній день, має не тільки пізнавальне, але й наукове та практичне значення, адже його аналіз дозволить визначити основні віхи подальшого розвитку та вдосконалення державної політики у цьому напрямку.

На жаль, зазначена проблема мало цікавила дослідників та вчених, тому й не розглядалась у наукових публікаціях, що й спонукало авторів до роботи в даному напрямку.

Метою нашого дослідження є розгляд процесу напрацювання нормативно-правової бази з питань утворення Прикордонних військ України і розвитку їхньої оперативно-службової діяльності у 1991-1993 рр.

В історії Прикордонних військ України (перше відомство, яке відповідало за охорону державного кордону незалежної України, у 2003 р. реформовано в Державну прикордонну службу України) можна виділити такі основні етапи<sup>1</sup>.

Перший (кінець серпня 1991-1993 рр.) — етап утворення і становлення: вирішувались основні проблеми, пов'язані зі створенням українських прикордонних структур, розроблялись правові основи їх функціонування та формування тощо.

Другий (1994-1999 рр.) — етап розбудови: удосконалення системи управління, структури Прикордонних військ України (далі — ПВУ), законодавства про державний кордон, формування і затвердження ідеології охорони державного кордону тощо.

Третій (2000 — липень 2003 р.) — етап реформування: подальша розбудова та удосконалення інфраструктури державного кордону та прикордонних структур, реформування Прикордонних військ у правоохоронний орган спеціального призначення Державну прикордонну службу України тощо.

Серед цих етапів ключовим був, безперечно, перший, коли з кінця серпня 1991 до 1993 р. були утворені й пройшли становлення ПВУ. Саме в зазначений період відбулось вирішення нагальних проблем, пов'язаних зі створенням

© Кабачинський М. І., Мідянець Л. А., 2007

\* заступник начальника кафедри теорії та історії держави і права, Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького (м. Хмельницький), доктор історичних наук, доцент

\*\* викладач кафедри теорії та історії держави і права Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького (м. Хмельницький)

<sup>1</sup> Кабачинський М. І. На варті рубежів Батьківщини: Прикордонні війська України в 1991-2003 роках: Монографія. — Хмельницький: Вид-во Національної академії ДПС України, 2006. — С. 58-59.



українських Прикордонних військ, напрацювання нормативно-правової бази їх функціонування, формування організаційно-штатної структури Державного комітету у справах охорони державного кордону (далі — Держкомкордону) тощо.

Законодавчі акти, які переводили прикордонників у правове поле України були прийняті одними зі перших у нашій державі. Так 30 серпня 1991 р. було видано Указ Президії Верховної Ради України “Про підпорядкування Україні Прикордонних військ, що дислокуються на її території”, за яким переводились “у відання України всі дислоковані на території республіки військові частини прикордонних військ СРСР та їх органи управління з озброєнням і матеріально-технічною базою”<sup>2</sup>.

12 вересня 1991 р. — Закон України “Про правонаступництво України”<sup>3</sup>.

4 листопада — Закони України “Про державний кордон України”<sup>4</sup>, і “Про Прикордонні війська України”<sup>5</sup>, а також Постанова Верховної Ради України “Про порядок комплектування військового, матеріально-технічного і фінансового забезпечення ПВУ”<sup>6</sup>, в яких було чітко визначено поняття державного кордону, заходи з його охорони, завдання і принципи діяльності ПВУ, порядок їх комплектування та військового, матеріально-технічного і фінансового забезпечення.

Ці прийняті протягом перших місяців незалежності законодавчо-розпорядчі акти з питань розбудови й розвитку державного кордону і Прикордонних військ дали можливість в концептуальному плані визначити прикордонну політику України.

З початком 1992 р. розпочалась активна робота по створенню десятків контрольно-перепускних пунктів через державний кордон. У зв’язку з цим 22 червня 1992 р. Президент України видав розпорядження “Про державну програму розвитку мережі пунктів пропуску через державний кордон України та відповідної сервісної інфраструктури”, яким зобов’язав Кабінет Міністрів обстежити контрольно-пропускні пункти через державний кордон для здійснення залізничного, автомобільного, морського, річкового, повітряного та іншого сполучення і в тримісячний термін розробити і затвердити відповідну програму<sup>7</sup>.

Протягом 1992-1993 рр. задля відпрацювання нормативно-правової бази діяльності ПВУ, крім вищевідзначених були підготовлені та прийняті: Закон України “Про оперативно-розшукову діяльність”; постанова Кабінету Міністрів України від 14 вересня 1993 р. № 727 “Про затвердження Положення про порядок застосування зброї, бойової техніки та спеціальних засобів під час охорони державного кордону”<sup>8</sup>; постанова Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1993 р. № 739 “Про відшкодування витрат іноземними громадянами (особами без громадянства), громадянами України, проведених у зв’язку з їх затриманням за порушення (спробу порушення) державного кордону, утриманням на період

<sup>2</sup> Про підпорядкування Україні Прикордонних військ, що дислокуються на її території: Указ Президії Верховної Ради України від 30.08.1991 р. // ВВР. — 1991. — № 44. — Ст. 591.

<sup>3</sup> Про правонаступництво України: Закон України від 12.09.1991 р. // ВВР. — 1991. — № 46. — Ст. 617.

<sup>4</sup> Про державний кордон України: Закон України від 04.11.1991 р. // ВВР. — 1992. — № 2. — Ст. 5.

<sup>5</sup> Про Прикордонні війська України: Закон України від 04.11.1991 р. // ВВР. — 1992. — № 2. — Ст. 7 (втратив чинність).

<sup>6</sup> Про порядок комплектування військового, матеріально-технічного і фінансового забезпечення Прикордонних військ України: Постанова Верховної Ради України від 04.11.1991 р. // ВВР. — 1992. — № 2. — Ст. 9.

<sup>7</sup> Про державну програму розвитку мережі пунктів пропуску через державний кордон України та відповідної сервісної інфраструктури: Розпорядження Президента України від 22.06.1992 р. // Урядовий кур’єр. — 1992. — № 27.

<sup>8</sup> Про затвердження Положення про порядок застосування зброї, бойової техніки та спеціальних засобів під час охорони державного кордону: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.09.1993 р. (втратила чинність) // ОВУ. — 1998. — № 22. — Ст. 808.



адміністративного затримання і депортацією”<sup>9</sup>. Видано розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 липня 1993 р. № 512 щодо звільнення від сплати мита при переміщенні через митний кордон України спецприладів, техніки, що ввозяться для використання Прикордонними військами України<sup>10</sup> тощо.

Загалом, було прийнято біля 40 законів, указів, постанов та розпоряджень державної влади, які стали правовою основою забезпечення державної безпеки, недоторканності державного кордону, життєдіяльності Прикордонних військ.

На основі прийнятого законодавства розроблено Комплексну програму розбудови державного кордону, затверджену 16 грудня 1993 р. Указом Президента України № 596/93<sup>11</sup>, положення якої були покладені в основу заходів, що проводились Держкомкордону протягом 1994-1999 рр.

У 1992–1993 р. прикордонники також брали активну участь у заходах з міжнародно-правового оформлення кордону.

Ці завдання їм були поставлені ще постановою Верховної Ради України від 4 листопада 1991 р. № 1778-ХП “Про порядок введення в дію Закону України “Про державний кордон України”, в якій Кабінету Міністрів України доручалось “до 1 лютого 1992 р. розглянути питання щодо правового оформлення кордонів України із суміжними державами, у тому числі республіками колишнього Союзу РСР, і забезпечити необхідні умови для охорони державного кордону України...”<sup>12</sup>, а протягом наступних років регламентувались іншими нормативно-правовими актами.

Зокрема: Постановою Кабінету Міністрів України від 5 червня 1993 р. № 415 “Про першочергові заходи щодо правового оформлення державного кордону та подальшого його облаштування”, в якій зазначалось, що Держкомкордону необхідно “активізувати переговорний процес з Республікою Молдова, Республікою Румунія і Російською Федерацією щодо правового оформлення державного кордону, забезпечити підписання відповідних міжнародних договорів з прикордонних питань з Словацькою Республікою, Угорською Республікою і Республікою Беларусь”<sup>13</sup>;

розпорядженнями: Кабінету Міністрів України від 23 січня 1992 р. № 40 щодо спрощення порядку перетинання державного кордону з Румунією, Угорщиною, ЧСФР<sup>14</sup>; Президента України від 21 квітня 1992 р. № 65 “Про проведення переговорів між Україною і Республікою Молдова щодо режиму українсько-молдовського державного кордону”<sup>15</sup> та іншими;

постановами Кабінету Міністрів України: від 30 березня 1992 р. № 159 “Про проведення завершальних робіт по перевірці проходження лінії державного кордону України з Чеською і Словацькою Федеративною Республікою”<sup>16</sup>; від 10 листопада

<sup>9</sup> Про відшкодування витрат іноземними громадянами (особами без громадянства), громадянами України, проведених у зв’язку з їх затриманням за порушення (спробу порушення) державного кордону, утриманням на період адміністративного затримання і депортацією: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.09.1993 р. // Урядовий кур’єр. — 1993. — № 145 (втратила чинність).

<sup>10</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.07.1993 р. // ЗП України. — 1996. — № 3. — Ст. 111 (втратило чинність).

<sup>11</sup> Комплексна програма розбудови державного кордону України. — К.: Держкомкордон, 1994. — 76 с.

<sup>12</sup> Про порядок введення в дію Закону України “Про державний кордон України: Постанова Верховної Ради України від 04.11.1991 р. // ВВР. — 1992. — № 2. — Ст. 6.

<sup>13</sup> Про першочергові заходи щодо правового оформлення державного кордону та подальшого його облаштування: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.06.1993 р. // ОВУ. — 1998. — № 45. — Ст. 124.

<sup>14</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.01.1992 р. щодо спрощення порядку перетинання державного кордону з Румунією, Угорщиною, ЧСФР // Державний кордон України. Збірник документів за 1992 р. — К.: Держкомкордон, 1993. — С. 14.

<sup>15</sup> Про проведення переговорів між Україною і Республікою Молдова щодо режиму українсько-молдовського державного кордону: Розпорядження Президента України від 21.04.1992 р. // Державний кордон України. Збірник документів за 1992 р. — К.: Держкомкордон, 1993. — С. 31.

<sup>16</sup> Про проведення завершальних робіт по перевірці проходження лінії державного кордону України з Чеською і Словацькою Федеративною Республікою: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.03.1992 р. // Державний кордон України. Збірник документів за 1992 р. — К.: Держкомкордон, 1993. — С. 28 (втратила чинність).



1992 р. № 615 “Про заходи щодо організації прикордонно-митного контролю на державному кордоні України з Республікою Беларусь і Російською Федерацією”<sup>17</sup>; від 25 листопада 1992 р. № 653 “Про організацію повітряного сполучення України з Естонською, Латвійською і Литовською Республіками”<sup>18</sup> та іншими.

Як наслідок, вже у досліджуваний період ПВУ починають здійснювати свої функції на основі нових міжнародних домовленостей.

Що стосується суміжних держав, з якими вже існував визначений державний кордон, то, наприклад, з Польщею 12 січня 1993 р. підписано Договір “Про правовий режим українсько-польського державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань”<sup>19</sup>, 16 травня 1992 р. — Угоду про пункти пропуску через державний кордон<sup>20</sup>, що передбачала вживання всіх необхідних заходів для належної діяльності діючих пунктів пропуску та відкриття пунктів пропуску для цілодобового пропуску вантажних транспортних засобів і вантажів; 24 травня 1993 р. — Угоду про передачу і прийом осіб через спільний державний кордон, що передбачала зобов’язання реадмісії.

Після відповідної підготовки, зокрема затвердження української делегації Спільної українсько-словацької комісії з перевірки проходження лінії державного кордону між Україною і Словацькою Республікою, між Україною та Словаччиною, 14 жовтня 1993 р. в Братиславі були підписані: договори “Про спільний державний кордон” та “Про режим українсько-словацького державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань”, котрий передбачав створення інституту Прикордонних Уповноважених, передавання і приймання осіб тощо; угоди “Про пункти пропуску через державний кордон”, “Про спрощене перетинання кордону громадянами, які проживають у прикордонних областях”; “Про передавання і приймання осіб через спільний державний кордон”<sup>21</sup>.

З Угорською Республікою проводилась делімітація державного кордону, а також 26 лютого 1993 р. в Будапешті були підписані міждержавні угоди “Про пункти пропуску через державний кордон”, в яких, зокрема, передбачалося розширення пропускнуої спроможності існуючих пунктів пропуску та створення нових; “Про передачу і прийом осіб через спільний державний кордон”; “Про спрощений порядок перетинання державного кордону громадянами, які проживають в прикордонних областях”. Зазначені угоди були затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 28 травня 1993 р. № 378.

Найскладнішою в даний період була ситуація навколо українсько-румунського державного кордону. У 1991-1992 рр. Україна пропонує Румунії укласти угоду про режим державного кордону і навіть надсилає румунській стороні відповідний проект, на що не отримує прямої відповіді, але чує висловлювання, які, враховуючи те, що були озвучені офіційними представниками влади, можна було розцінити як територіальні претензії. Так, 20 листопада 1991 р. від уряду Румунії прозвучала заява про те, що “Прагнення розвивати взаємовигідні зв’язки не передбачає визнання включення в нову незалежну державу Північної Буковини,

<sup>17</sup> Про заходи щодо організації прикордонно-митного контролю на державному кордоні України з Республікою Беларусь та Російською Федерацією: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.11.1992 р. // Державний кордон України. Збірник документів за 1992 р. — К.: Держкомкордон, 1993. — С. 47-49.

<sup>18</sup> Про організацію повітряного сполучення України з Естонською Республікою, Латвійською Республікою і Литовською Республікою: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.11.1992 р. (втрапив чинність) // Урядовий кур’єр. — 1992. — № 59.

<sup>19</sup> Про подання на ратифікацію Договору між Україною і Республікою Польщею про правовий режим українсько-польського державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.04.1993 р. // Державний кордон України. 36. документів за 1993 р. — К.: Держкомкордон, 1994. — С. 42.

<sup>20</sup> Про затвердження Угоди між Урядом України і Урядом Республіки Польщі про пункти пропуску через державний кордон: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.1993 р. // Урядовий кур’єр. — 1993. — № 51.

<sup>21</sup> Кабачинський М. І. Вказ. праця. — С. 72.



краю Герца, краю Хотин і уїздів півдня Бессарабії, котрі були анексовані СРСР і включені потім в територію України на основі пакту Ріббентропа-Молотова”. А державний секретар румунського МЗС, з приводу о. Зміїний заявив, що “Румунія ще у 1991 р. викладала керівництву СРСР свої міркування про те, що він перейшов у володіння СРСР в результаті нав’язаного протоколу”.

У 1993 р. Румунія в односторонньому порядку денонсувала договір від 1961 р. і почала надсилати Україні ноти про вимогу нового обговорення проблем кордонів. Отже, українсько-румунські прикордонні проблеми вкрай загострились.

З чистого аркуша прийшлося працювати над організацією охорони державного кордону з вчорашніми сусідами по СРСР, але й на цьому напрямку робота поступово просувалась.

Зокрема, між Урядом України і Урядом Республіки Беларусь 17 грудня 1992 р. була підписана Угода про співробітництво з прикордонних і митних питань, якою передбачалось створення спільної комісії для проведення делімітації та демаркації, здійснення прикордонного і митного контролю.

Кабінетом Міністрів України до укладення Україною відповідної міжнародної угоди 11 грудня 1993 р. були визначені пункти пропуску через державний кордон для залізничного, автомобільного і поромного сполучення з Російською Федерацією.

З 1993 р. Уряди України і Республіки Молдова приступили до конкретного розгляду питань прикордонних взаємин. Так, з метою вироблення пропозицій про статус і режим молдавсько-українського кордону 20 березня 1993 р. була підписана угода про координацію і взаємодію у вирішенні прикордонних питань, а “прагнучи до удосконалення організації перевозок через державний кордон і підвищення пропускнуої спроможності пунктів пропуску і з метою створення необхідних умов для перетинання державного кордону особами, транспортними засобами і провозу товарів”, — угода про пункти пропуску через митний кордон.

Також робились спроби вирішити проблему охорони зовнішнього кордону на рівні СНД. Так, 30 грудня 1991 р. Україна підписала Угоду Ради Голів держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав про Збройні Сили і Прикордонні війська. Але участь України в Прикордонних військах СНД мала недовгий вік. У 1992 р. вона в основному завершила формування власних прикордонних структур і надалі її зв’язки з Прикордонними військами Співдружності були досить обмеженими<sup>22</sup>

Отже, протягом 1991-1993 рр. були прийняті нормативно-правові акти з питань будівництва ПВУ, які дали можливість у концептуальному плані визначити прикордонну політику України й організувати формування і поетапну розбудову військ. Проводилась активна робота щодо укладання нових редакцій договорів з суміжними державами, з якими в Україні вже існували договірні відносини з прикордонних питань (Польща, Угорщина, Румунія, Чехія, Словаччина) і формування прикордонної політики з сусідами по пострадянському блоку (Росія, Молдова, Беларусь). Звичайно ж, не все вдавалось здійснювати оперативно і в достатньому обсязі, але основні завдання, які стосувались створення законодавчої бази з питань формування і становлення Прикордонних військ України були загалом виконані.

Подальші дослідження стосуватимуться процесу напрацювання нормативно-правової бази з питань розбудови і розвитку оперативно-службової діяльності Прикордонних військ України у 1994-2003 роках.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою теорії та історії держави і права  
Національної академії державної прикордонної служби України  
імені Богдана Хмельницького (протокол № 10 від 21 червня 2007 року)*

<sup>22</sup> Там само. — С. 74.