



І. П. Кушнір\*

## РОЗВИТОК ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ, МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ДЕРЖАВНОЮ ПРИКОРДОННОЮ СЛУЖБОЮ УКРАЇНИ В СФЕРІ ОХОРОНИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ

Реформування в Україні державного устрою, зміна пріоритетів у її внутрішній та зовнішній політиці вимагають розуміння нових підходів стосовно форм та напрямків спільної діяльності державних і місцевих органів у прикордонній сфері для досягнення єдиної мети — створення правової держави Європейського зразка через зміцнення правового порядку на державному кордоні України.

*Метою даної статті є дослідження порядку формування та розвитку взаємодії органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування з Державною прикордонною службою, тенденцій її розвитку, історичного досвід становлення спільної діяльності цих органів у сфері охорони і захисту державного кордону, нормативно-правових та наукових напрацювань, їх впливу на сучасний стан та удосконалення спільної діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування і органів охорони державного кордону.*

Дані питання потребують дослідження різних аспектів діяльності державних органів, що наділені повноваженнями в сфері забезпечення функціонування державного кордону. Окремі сторони діяльності та взаємодії органів охорони державного кордону і митних органів розглядаються в роботах А. І. Педешко, С. В. Продайко, С. С. Савчук, з боку врегулювання міграційних процесів з правоохоронними органами та боротьбою зі злочинністю О. В. Кузьменко, Н. П. Тиндик, В. І. Палько, С. Ф. Константинов, О. М. Литвинов, Ю. В. Марченко, О. В. Ткаченко. Особливості взаємовідносин органів виконавчої і органів місцевого самоврядування в Україні досліджені А. Р. Крусян, О. О. Бабіною. Взаємодію прикордонних органів під час провадження дізнання у справах про порушення державного кордону дослідили В. М. Ярін, В. О. Сич, Ю. І. Літвін, О. В. Андрушко С. Г. Мельник.

Для створення якісної системи взаємодії суб'єктів прикордонної політики і досягнення ними мети спільної діяльності необхідно досліджувати генезис їх виникнення та розвитку у взаємодії. Важливою умовою існування держави, як свідчить історичний досвід, є активне використання апарату (механізму), який складається з низки елементів. Одним із найбільш давніх із них є спеціальні загони озброєних людей (армія, поліція, жандармерія, інші аналогічні формування), створених на виконання волі владних органів. Підкреслюючи важливість цієї думки, Л. В. Бордич говорить, що “вони такі ж старі, як і держава”<sup>1</sup>. Отже, прикордонна охорона нашої держави теж не створюється заново, тисячоліття наші предки оберігали свої землі від ворогів. Для цього застосовувалось немало способів і засобів організації оборони. Весь народ підіймався за необхідності на захист священних рубежів своєї Батьківщини<sup>2</sup>.

Історія створення та розвитку системи охорони державних кордонів України, як і історія державності на території України, складна і суперечлива. Це пов'язано і з тим, що на території нашої Батьківщини в різні часи виникали, існували і занепадали різні держави.

Формування і розвиток відносин органів виконавчої влади, місцевого самоврядування з Державною прикордонною службою України на державному кордоні України пройшли ряд етапів, починаючи з стародавніх часів і закінчуючи сьогоднішнім, які нерозривно пов'язані з становленням надійної системи охорони державних кордонів.

Перший етап починається з виникненням державних форм організації суспільного життя (*V — XIII ст.*).

© Кушнір І. П., 2008

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

<sup>1</sup> Див.: Бордич Л. В. Внутрішні й прикордонні війська в Україні у 1917-1941 рр. (Історико-правовий аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.: — Х., 1999. — С. 22.

<sup>2</sup> Кабачинський М. Історія кордонів та прикордонних військ України: Монографія. — Хмельницький: Видавництво Хмельницької міської друкарні, 2000. — С. 7.



Питання організації охорони і захисту території держави постало в той час, коли виникла зовнішня загроза захоплення державних земель і їх утримання. В цей час охорона кордонів ототожнювалась з розвитком системи укріплень. Найзначнішим кроком у вирішенні цього завдання було укріплення кордонів шляхом створення системи сторожових міст, міст-фортець<sup>3</sup>. М. С. Грушевський відзначив, що, крім фортець, для оборони кордону служили лінії валів і ровів<sup>4</sup>. Це свідчить, що в цей час перевага надавалась саме облаштуванню кордону оборонними спорудами, які були основою охорони кордонів.

Захист кордонів держави зводився до діяльності великих князів (государів) і їхньої раті по збройному відбиттю агресії ворога. Служба з охорони кордону носила військово-оборонний характер, мала за мету захист країни від вторгнення завойовників<sup>5</sup>.

У даний період формується загальне поняття і система охорони кордону, яка в більшості зосереджується на інженерному оснащенні кордонів (укріплення, рови, вали, городи, фортеці), на посиленні охорони за рахунок збільшення кількості населення на прикордонних ділянках. Таким чином, уже в княжі часи охороні рубежів держави надавалось виключне значення і вона розглядалась як одна з найважливіших державних функцій. Разом з тим формуються органи держави, створюються передумови для формування місцевого самоврядування, зароджується ідея охорони кордонів на всій його протяжності, а також залучення всіх органів і населення, що проживає біля кордонів в разі нападу на територію держави до її оборони.

Другий етап (XIV ст. — поч. XIX ст.) відзначається згасанням державності на українських землях, чим скористалися сусідні держави, які почали захоплювати собі українську територію. З втратою незалежності уповільнився процес органічного формування територіальних форм суспільного життя, в тому числі і розвиток окремих органів, які будь-яким чином причетні до забезпечення охорони рубежів держави. Сфера охорони кордонів, як і інші напрямки життя країни, зазнавала деструктивних іноземних впливів. Одночасно держави, для того, щоб забезпечити захист та утримання захоплених українських територій, змушені були в тій чи іншій мірі займатися їх захистом, формувати прикордонні структури.

Значні передумови розвитку взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування з органами охорони державного кордону Україна отримала під впливом Російської держави. Органи управління за часи перебування під владою Росії, в Україні були аналогічними.

Розуміння сутності діяльності державних органів на кордоні зводилося до чіткого розмежування понять “охорона рубежів і кордонів” і її “мета”. Під охороною кордонів розумілося своєчасне виявлення підготовки або збройного вторгнення ворога в межах держави і недопущення раптовості його агресії для українських князів, воєвод і місцевого населення. Мета охорони кордонів полягала у виявленні на самих ранніх етапах збройних ворожих дій сусідніх країн проти Московської держави й у створенні максимально можливих сприятливих умов для організації відбиття ворожих вторгнень на його територію<sup>6</sup>.

Збільшення території і розширення кордонів держави призвело до необхідності створення спеціальної служби, яка б надійно охороняла окраїни держави від раптових вторгнень ворога і виконувала завдання з охорони кордонів. Для цього 16 лютого 1571 р. був прийнятий перший у Московщині військовий статут — “Боярський приговор про станичну і сторожову службу”, який закріпив основи взаємодії суб’єктів, які беруть участь в охороні кордонів. А саме, він передбачав порядок взаємодії сторожів і станичників із сусідніми сторожами і станицями, з воєводами або намісниками ближніх міст<sup>7</sup>. Саме з цього часу (з 16 лютого 1571 р.) можна говорити про перше нормативне закріплення взаємодії не лише в межах самої сторожової служби охорони, а і з головами місцевого управління наближених до кордону міст. Наступні накази від 18 лютого 1571 р., від 27 лютого 1571 р., від 15 березня 1576 р. значно розвивали правову базу сторожової і станичної служби.

<sup>3</sup> Там само. — С. 10-18.

<sup>4</sup> Грушевський М. С. Історія України — Русі: В 11 т., 12 кн / Редкол.: П. С. Сохань (голова) та ін. — К.: Наук.Думка, 1991. — Т. 1. — 736 с.

<sup>5</sup> Кабачинський М. Прикордонники Київської Русі та Галицько-Волинського князівства // Науковий вісник Прикордонних військ. — 2003. — № 1. — С. 47.

<sup>6</sup> Василенко А. И. Пограничная деятельность в Российской Федерации: Дисс. ... д-ра юрид. наук. — М., 2001. — С. 26.

<sup>7</sup> Боярський В. І. На стороже Русі стояти. — М., 1992. — 68 с.



У середині 70-х рр. XVIII ст. років відбулись часткові зміни в діяльності прикордонної варти. В разі виникнення необхідності, до охорони кордонів, а саме пошуку та затримання порушників і контрабандистів, залучалась місцева поліція. Цей факт свідчить про започаткування однієї із форм взаємодії по запобіганню та усуненню правопорушень на державному кордоні — прикордонних органів і місцевої поліції.

Наприкінці XVIII ст. функції охорони кордону передавались до різних органів держави: митних, воєнного міністерства, департаменту зовнішньої торгівлі.

У 1893 р. повноваження з охорони державного кордону були покладені на Окремий корпус прикордонної варти<sup>8</sup>. У 1912 р. було прийнято Інструкцію служби чинів Окремого корпусу, в якій були чітко регламентовані: службово-бойова діяльність прикордонної варти, права і обов'язки посадових осіб, питання взаємодії з військовими, митними та іншими відомствами<sup>9</sup>.

Для успішної боротьби з контрабандою належна увага зосереджувалась на використанні можливостей таємних інформаторів, агентів<sup>10</sup>. Одним із видів службової діяльності виділяється розвідувальна діяльність, яка здійснюється у прикордонній зоні в тісній взаємодії з працівниками жандармерії. Тим самим продовжується накопичення досвіду спільної діяльності на прикордонних територіях державних органів влади.

Протягом другого етапу формується свідоме поняття та мета охорони кордонів. На підставі законодавчих рішень створюється і постійно вдосконалюється спеціальна служба охорони кордонів. Законодавчо врегульовуються питання взаємодії такої служби з силовими, митними органами і органами місцевої влади. Чітко визначаються дві форми по запобіганню та боротьбі з контрабандою: по-перше, залучення місцевої поліції; по-друге, використання таємних інформаторів і агентів.

Третій етап збігається з реорганізацією системи захисту інтересів нашої держави на державному кордоні і становленням її на нових принципах. Починаючи з 1918 р., прикордонна діяльність приймає політичний характер, а отже, охорона державного кордону стає пріоритетним напрямком<sup>11</sup>.

20 березня 1918 р. Рада народних Міністрів УНР вперше розглянула на своєму засіданні справу організації "пограничної сторожі". І вже 28 травня 1918 р. В. І. Ленін підписав декрет Ради Народних Комісарів про заснування прикордонної охорони<sup>12</sup>, який був поширений і на території України.

У 1924 р. були розроблені і введенні в дію такі документи: "Положення про охорону кордону СРСР", "Тимчасовий статут служби прикордонних військ". У даних документах найважливішим завданням охорони державного кордону визначалось своєчасне розкриття порушення кордону, яке готується, що забезпечувалося правильною постановкою служби інформаторів.

З другої половини 20-х років у прикордонній службі посилилась боротьба з професійними контрабандистами, бандитами та шпигунами. В даному напрямку акцент робився на активне використання допомоги населення в охороні державного кордону. Одним із важливих напрямків у здійсненні реорганізації прикордонних військ і охорони кордону стало вживання заходів щодо підтримання прикордонного режиму. З цією метою на місцях створювались відповідні комісії.

Значна увага в цей час також приділяється питанням взаємодії Прикордонних військ з частинами Червоної Армії і ВМФ. У червні 1939 р. вийшла спільна директива НКО і НКВД "Про порядок взаємин і взаємодію ВМФ і ПВ", затверджена НК ВМФ і НКВД. Пошук основних форм (способів) удосконалення взаємодії на державному кордоні здійснювався постійно. Продовжуючи досвід використання цивільного населення, з 1959 року на прикордонних територіях зароджується рух за створення Добровільних Народних Дружин для надання допомоги прикордонним військам в охороні державного кордону. З цього часу розпочинається тісний процес співробітництва прикордонників з місцевим населенням<sup>13</sup>.

<sup>8</sup> Там же. — С. 110.

<sup>9</sup> Іванченко І. Г., Моця Б. О. Прикордонні війська України: історія і сучасність. — Хмельницький: Вид-во Академії ПВУ, 1997. — С. 57.

<sup>10</sup> Там само. — С. 59.

<sup>11</sup> Державна прикордонна служба України. — К., 2004. — С. 16.

<sup>12</sup> Захарченко В. Горячий горизонт. — М.: Планета, 1975. — С. 83.

<sup>13</sup> Кабачинський М. Вказ. праця. — С. 170.



З огляду на ці нормативні джерела можна відзначити, що відбувалось відокремлення і формування прикордонної охорони, визначення повноважень прикордонних військ, як окремої воєнізованої структури. Питання взаємодії органів держави по захисту державного кордону піднімається на рівні відповідних озброєних формувань (Червоної Армії, Внутрішніх військ, ВМФ та ін.), органів місцевої влади і місцевого населення прикордонних регіонів.

Наукові напрацювання в області охорони державного кордону, які здійснюються в цей період, мають обмежений доступ. Значна частина досліджень, насамперед наукових, під грифом "таємно" або "цілком таємно" мали закритий характер<sup>14</sup>.

Охорона державного кордону протягом третього етапу стає пріоритетним напрямком діяльності держави, напрацьована значна кількість нормативних актів, які чітко визначаються форми і методи прикордонної служби, серед яких взаємодія з силовими структурами (Червоною Армією, ВМФ, НКЮ, НКВД), місцевими органами влади і населенням прикордонних регіонів. Для посилення боротьби з професійними контрабандистами, бандитами та шпигунами широко використовується місцеве населення (таємні інформатори, агенти, вивідувачі).

Організація охорони кордону України в радянський період мала свої як негативні, так і позитивні сторони, багато що з того часу ми успадкували і надбаннями користуємося сьогодні.

Четвертий етап бере свій початок з кінця 80-початку 90 рр. XIX ст., коли однією з найважливіших законодавчих і наукових проблем стала проблема цілісної системи захисту інтересів України на державному кордоні.

У зв'язку з проголошенням незалежності України виникла необхідність розробки нового законодавства в цілому і по окремих його сферах. Почалась розробка нормативної бази з питань охорони державного кордону. Питання становлення і розвитку молоді держави зацікавили провідних учених, які почали займатись дослідженням діяльності та розвитку держави, в тому числі і в прикордонній сфері, що в подальшому були втілені в законодавстві. Зокрема можна назвати прізвища таких науковців, як В. В. Чумак, Ю. В. Кокодій, Т. О. Цимбалістий, А. Ф. Мота та ін.

Законодавчо було закріплено, що Державний комітет у справах охорони державного кордону України<sup>15</sup> при виконанні покладених на нього функцій взаємодіє з центральними органами державної виконавчої влади, органами Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування. При побудові охорони кордону враховується розміщення населених пунктів, взаємодіючих органів Служби Безпеки і внутрішніх справ, об'єднань та частин Збройних Сил, державних органів та громадських організацій<sup>16</sup>.

Контроль за дотриманням прикордонного режиму здійснюється органом охорони державного кордону в тісній взаємодії не тільки з державно-владними та місцевими органами, але і з громадськістю. В охороні державного кордону України в силу своїх функціональних повноважень беруть участь багато міністерств та відомств: Міністерство оборони, Державна митна служба, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство закордонних справ, Служба безпеки, Міністерство транспорту, інші органи виконавчої влади України і місцевого самоврядування. Діяльність цих державно-владних суб'єктів, покликаних впорядкувати державні і соціальні відносини в прикордонних територіях відповідно до геополітичних і соціально-економічних умов, що кардинально змінених у напрямку європейської інтеграції.

У ході реалізації повноважень Державною прикордонною службою України були вироблені нові форми взаємодії з виконавчими органами й органами місцевого самоврядування. Ці форми стали принципово новим досягненням, що включають:

- взаємний обмін інформацією;
- підготовку і проведення спільних операцій і інших спільних дій;
- попередження і локалізацію надзвичайних ситуацій на прикордонних територіях;

<sup>14</sup> Бородич Л. В. Вказ. праця. — С. 8.

<sup>15</sup> Про затвердження Положення про Державний комітет у справах охорони державного кордону України: Розпорядження Президента України від 01.12.1992 р. // Збірник розпоряджень Президента. — 1992. — № 4.

<sup>16</sup> Іванченко І. Г., Моця Б. О. Вказ. праця. — С. 168.



- створення на найбільш активних ділянках контрабандного ввозу (вивозу) сировини і товарів спеціалізованих спільних підрозділів і угруповань для припинення подібної діяльності на основі міжвідомчих угод; спільну розробку міжвідомчих нормативних актів;  
- обмін результатами аналітичних і прогностичних розробок по суміжних питаннях; проведення спільних наукових досліджень і інші.

Прикордонна діяльність нерозривно пов'язана з політикою, а отже з органами державної влади й органами місцевого самоврядування. Становлення Державної прикордонної служби України як органу, який здійснює охорону державного кордону і виключної (морської) економічної зони, знаходиться у функціональній залежності від взаємодії органів виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Взяті в сукупності етапи визначають основний вектор розвитку взаємодії органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування з Державною прикордонною службою в сучасній українській державі.

Таким чином, говорячи про історію взаємодії органів виконавчої влади України й органів місцевого самоврядування в сфері захисту й охорони кордонів держави, необхідно звернути увагу на те, що хоча кожний з етапів його розвитку характеризується політичною, економічною, соціальною різноманітністю, проте їх сутність та мета на кожному етапі історичного розвитку залишалися єдиними.

Практика показує, що і сьогодні деякі історичні фактори продовжують впливати на стан і якість взаємодії на державному кордоні, тому, на нашу думку, постає необхідність подальшого дослідження правового статусу і повноважень органів виконавчої влади України та органів місцевого самоврядування у сфері охорони державного кордону як необхідного елемента взаємодії.

У цілому ж історичний досвід досліджуваного питання свідчить про відсутність узагальнюючої праці, що стосується насамперед історико-правових та теоретичних аспектів взаємодії органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування з Державною прикордонною службою України.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою теорії та історії держави і права  
Національної академії державної прикордонної служби України  
імені Богдана Хмельницького (протокол № 2 від 29 листопада 2007 року)*

