



Катерина Ємельянова,
здобувач кафедри теорії та
історії держави і права
Донецького національного університету
у м. Вінниці

УДК 356.341.7 (477)

Нормативно-правове забезпечення міжнародної діяльності прикордонних військ України в 1991-2003 роках

Протягом перших років незалежності України її Прикордонні війська були єдиним інститутом який постійно і досконало протидіяв порушенням законодавства з прикордонних питань. Аналіз їхньої оперативно-службової діяльності свідчить, що ці проблеми ставали дедалі гострішими, а їх наслідки важчими, як для прикордонників, так і для всієї української 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 їхніми прикордонними інститутами, стало одним з пріоритетних для вартових українських рубежів.

Вказані проблеми з того часу не втратили своєї актуальності й гостроти, тому дослідження питання нормативно-правового забезпечення міжнародної діяльності Прикордонних військ України для розвитку форм і методів боротьби з порушеннями державного кордону, для оперативно-службової діяльності сучасних

прикордонників мають наукове, пізнавальне й прикладне значення.

Питання міжнародної співпраці Прикордонних військ України (далі – ПВУ) останнім часом розглядались в значній кількості наукових досліджень і публікацій. 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 міг-

раційної 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 нормативно-правового забезпечення міжнародної діяльності Прикордонних військ України впродовж 1991-2003 років проведено не було.

Мета статті полягає в тому, щоб дослідити становлення та розвиток нормативно-правової бази міжнародної діяльності Прикордонних військ України в 1991-2003 роках: співпраці з суміжними та іншими державами і їхніми прикордонними інститутами, а також міжнародними організаціями.

Прикордонні війська України в системі гарантування національної безпеки нашої держави здійснювали крім визначених заходів з охорони кордону також міжнародну діяльність в межах визначених законодавством (прикордонно-представницьку роботу, взаємодію з відповідними органами і формуваннями іноземних держав, були учасниками заходів, котрі проводились державними органами, які стосувались розвитку взаємозв'язків з зарубіжними країнами і міжнародними організаціями з прикордонних питань. Всі ці заходи проводились відповідно статті 6 Закону України "Про Прикордонні війська України", в якій зазначалось, що прикордонники разом з іншими обов'язками щодо охорони державного кордону повинні "здійснювати взаємодію при охороні державного кордону з відповідними органами, військовими формуваннями іноземних держав..." [8, ст. 6].

Відповідальним за виконання вказаних завдань у Державному комітеті з охорони державного кордону України (далі – Держкомкордон) був договірно-правовий відділ, який у 2000 р. реформовано в управління міжнародного співробітництва [9].

Для захисту державних інтересів України на кордоні, вирішення пи-

тань, пов'язаних з підтриманням режиму державного кордону України, а також врегулювання прикордонних інцидентів в Прикордонних військах України діяли Прикордонні Уповноважені (Представники Прикордонних військ) України (прикордонні представники), які діяли відповідно до законодавства України та міжнародних правових актів України із суміжними державами з прикордонних питань [10, арк. 6-19].

Тимчасова Інструкція про проведення прикордонно-представницької роботи у ПВУ вперше була затверджена наказом № 0110 від 17 жовтня 1992 р. і в подальшому її положення постійно розвивались [11].

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.

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

Прикордонні Уповноважені (Представники Прикордонних військ) України та їх апарат:

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 конт-

роль 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.

Їхніми 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.

Визначались також основні форми діяльності Прикордонних Уповноважених (Представників Прикордонних військ) України та їх апарату:

контроль режиму державного кордону;

розслідування прикордонних інцидентів;

листування з прикордонними представниками суміжної держави;

зустрічі прикордонних представників та їх спільні засідання;

діяльність у надзвичайних ситуаціях [13, с. 3-4].

Вказану діяльність представники ПВУ здійснювали співпрацюючи передусім з прикордонними відомствами суміжних держав, зокрема, Прикордонною вартою Республіки Польща; Прикордонною поліцією та поліцією у справах іноземців Словацької Республіки; Прикордонною охороною Угорської Республіки; Національним командуванням прикордонників (прикордонна охорона) і Головним управлінням прикордонної поліції (у 1989 – 1999 роках), а з 1 липня 1999 р. – Прикордонною поліцією та Береговою охороною Румунії; Департаментом Прикордонних військ Республіки

Молдова і Прикордонними військами Міністерства державної безпеки Придністровської Молдовської Республіки; Прикордонними військами, з 30 грудня 1993 р. – Федеральною прикордонною службою, з 1 липня 2003 р. – Прикордонною службою Федеральної служби безпеки Російської Федерації; Прикордонними військами Республіки Білорусь [14].

Також в питаннях протидії порушенням законодавства з прикордонних питань, обміну досвідом, навчання, професійної підготовки тощо Прикордонні війська України співпрацювали з прикордонними структурами Туреччини – Береговою охороною [14, с. 48], Естонії – Департаментом прикордонної охорони [15], США – Службою митного контролю і охорони кордонів [16], ФРН – Федеральною прикордонною охороною [17], Іспанії – Цивільною Гвардією [18], Грузії – Прикордонними військами [19, арк. 99] та багатьох інших країн.

6 липня 1992 р. для координації дій та розвитку взаємовідносин між прикордонними відомствами країн Співдружності Незалежних Держав (далі – СНД) була створена міжнародна міжвідомча організація – Рада командувачів Прикордонних військ держав-членів СНД. За досліджуванний період Радою командувачів було проведено сорок сім засідань на яких розглядалися самі різноманітні питання – від проведення спільних заходів, прикордонних операцій по боротьбі з порушенням законодавства з прикордонних питань (контрабандистами, незаконними мігрантами та ін.), до надання матеріальної й технічної підтримки, відзначення історичних пам'ятних дат [20].

Серед інших досить продуктивних колективних заходів у яких брали участь ПВ України варто відмітити зустрічі керівників Морських/Берегових охорон Чорноморських країн, яких до 2003 року було проведено чотири [9, с. 85].

Фахівці Держкомкордону також підготували велику кількість матеріалів які стали основою ряду догово-

рів і угод з питань прикордонного співробітництва з суміжними та іншими державами світу.

Ці договори і угоди стосувались проблем проходження і встановлення державного кордону [21]; його режиму [22]; взаємодії та співробітництва з прикордонних питань [23]; визначення загального положення і напрямів державного кордону – делімітації та його демаркації, тобто проведення лінії державного кордону на місцевості [24, арк. 221], а також демаркації, тобто перевірки визначеної раніше демаркацією лінії державного кордону й відновлення зруйнованих прикордонних знаків [25, арк. 68]; порядку перетинання державного кордону [26]; приймання і передачі осіб через спільний державний кордон (протягом досліджуваного періоду було укладено 10 двохсторонніх угод про реадмісію та ще проекти семи Держкомкордоном було розглянуто і проведено їх правовий аналіз) [27, арк. 43-44]; міжнародного автомобільного, залізничного, авіаційного сполучення, товарного та пасажирських перевезень, протидії порушникам законодавства про державний кордон, обміну досвідом, професійної підготовки офіцерських кадрів, технічної допомоги [28, арк. 114-115, 200] тощо.

Завдяки укладеним угодам, українським прикордонникам передавали досвід, зокрема:

ФРН – у справі удосконалення інфраструктури в пунктах пропуску (далі – ПП), створення інформаційної мережі, протидії незаконним мігрантам [27, арк. 117];

США – в організації боротьби з незаконною міграцією [29], контрабандою та наркобізнесом [30];

фахівці МВС Австрії – в організації антитерористичних заходів [31].

Центр сухопутних військ Франції – в підготовці кінологів [32].

Розвідувальне відділення Державної кримінальної розвідувальної служби Великої Британії – в підготовці фахівців-перекладачів міжнародних пунктів пропуску [33].

Ще один напрямок міжнародної співпраці – робота з посольствами країн, з яких в Україну прибувають незаконні мігранти. Сутність цієї роботи заключалась в тому, що представники відповідних посольств, після перемовин, на запрошення прикордонників прибували до місць зосередження нелегалів і займались роботою з повернення своїх співвітчизників додому [34].

Прикордонники незалежної України досить активно включились в міжнародний процес боротьби з транскордонною злочинністю. Так, уже в 1991 році вони взяли участь у Віденській конференції на якій обговорювалось питання протидії незаконній міграції. Впродовж наступних трьох років конференції на яких вирішувалась ця ж проблема відбулись у Берліні, Будапешті, Празі й навіть у Києві, що показало не останню роль українських порубіжників у вирішенні сучасних транскордонних проблем. Врешті, в середині 90-х років був започаткований так званий Будапештський процес по боротьбі з неконтрольованою міграцією, який до кінця 90-х років об'єднав близько 40 держав й у тому числі – Україну [35].

Не менш важливим і продуктивним для наших прикордонників було співробітництво з міжнародними організаціями.

Так, 4 листопада 1998 р. була затверджена перша “Державна програма співробітництва України з НАТО на період до 2001 р.” [36], а у 2001 році – Державна програма співробітництва України з НАТО на 2001-2004 роки [4]. У виконанні цих програм активну участь брав Держкомкордону, адже одним з напрямів співробітництва визначених Державною програмою співробітництва України з НАТО було “забезпечення взаємодії з державами-членами НАТО та країнами-партнерами у справі охорони державного кордону” [36, с. 6]. Також Україна брала активну участь у роботі Ради євроатлантичного партнерства та в заходах програми “Партнерство заради миру”.

Започаткував ряд проектів в Україні й Європейський Союз. Вони були спрямовані на посилення охорони східної ділянки державного кордону для недопущення проникнення незаконних мігрантів, провозу засобів терору та контрабанди на територію України. З часом цей напрямок діяльності був поширений окрім Росії та Білорусії і на кордон з Молдовою [37, арк. 126]. Не даремно Голова Держкомкордону Указом Президента був введений в українську частину Ради з питань співробітництва з ЄС [38, арк. 156-157].

У рамках Організації за демократію й економічний розвиток (ГУУ-АМ) обговорювались питання прикордонного та митного контролю, боротьби з тероризмом, організованої злочинності й перевезення наркотиків через державні кордони [39, арк. 315].

Управління верховного комісара у справах біженців (далі – УВКБ) ООН з 1994 р. допомагало Держкомкордону у роботі з тими мігрантами, котрі претендували на статус біженця [40]. УВКБ співпрацюючи з Держкомкордоном брало участь у фінансуванні багатьох спільних проектів [41].

Нагальними для українських порубіжників були й питання фінансової та матеріальної підтримки і допомоги, адже проблем в цих сферах, у зв'язку з кризовим станом держави, накопичувалось все більше [42, арк. 114-152].

За програмами і проектами міжнародної технічної допомоги протягом 1992-2000 років ПВ України отримали \$1476593 [43, арк. 235].

Міжнародна організація з міграції надала матеріальну допомогу на \$316093 [43, арк. 235].

УВКБ ООН у 1998 р. виділило на спеціальні програми \$4,4 млн. [44].

Рада Європи у 2001 р. на розвиток міжнародного пункту пропуску “Тиса” надала 3,5 млн. євро [45].

Протягом 2002 р. для потреб ПВУ зарубіжної допомоги було залучено більше \$2 млн. і вона продовжувала поступати [46, арк. 68]

1 серпня 2003 р. Прикордонні війська були реформовані в Державну прикордонну службу України, яка успадкувала завдання розвивати міжнародну співпрацю, про що свідчать положення Закону України “Про Державну прикордонну службу України” [47].

Отже, впродовж досліджуваного періоду Прикордонні війська України пройшли нелегкий шлях становлення й розвитку, на якому їм вдалось створити дієвий правовий механізм співпраці з зарубіжними партнерами. Цьому сприяла активна законотворча робота керівництва та відповідних підрозділів Держкомкордону, котрі сформували нормативно-правову базу для роботи прикордонно-представницького апарату, співпраці з прикордонними відомствами зарубіжжя, міжнародними організаціями та компетентними органами іноземних держав.

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 // Науковий вісник Державної прикордонної служби України. – 2004. – № 1. – С. 3–6.

2. Карпілянський Д. А. Основні напрями протидії незаконній міграції та міжнародного співробітництва ПВУ з цих питань / Д. А. Карпілянський // 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 // Науковий 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 // *Науковий вісник Державної прикордонної служби України.* – 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 // *Науковий вісник Державної прикордонної служби України.* – 2003. – № 4. – С. 32–36.
8. Про Прикордонні війська України: Закон України від 4 листопада 1991 р. № 1779-ХІІ // *Відомості Верховної Ради України.* – 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.
11. *СД АДПСУ.* – Інв. 1623. – Спр. 17. – Т. 2. – Арк. 3–5.
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. *Гончарук М.* Вивчаємо естонський досвід / М. Гончарук // *Кордон.* – 2003. – № 2. – С. 30–31.
16. *Астахов С.* Українсько-каліфорнійський кордон / С. Астахов // *Кордон.* – 2002. – № 2. – С. 30.
17. *Der Bundesgrenzschutz (Einfuhrund)* // *Bundesgrenzschutz Federal Border Police.* – 2004. – № 3. – S. 3–22.
18. *Никитюк І.* Іспанський досвід стане у пригоді / І. Никитюк // *Кордон.* – 2002. – № 2. – С. 31.
19. *СД АДПСУ.* – Інв. 3531. – Спр. 26. – Т. 1.
20. *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. – Вып. седьмой. – С. 46–47.
21. *Договір між Україною і Республікою Молдова про державний кордон від 18 серпня 1999 р.* // *Законодательство Украины.* – К. : “ЦКТ”, 2002. Выпуск 52.
22. *Договір між Україною і Угорською Республікою про режим українсько-угорського державного кордону, співробітництво та взаємодопомогу з прикордонних питань від 19 травня 1995 р.* // *Законодательство Украины.* – К. : “ЦКТ”, 2002. Выпуск 52.
23. *Соглашение между Российской Федерацией и Украиной о сотрудничестве и взаимодействии по пограничным вопросам от 3 августа 1994 г.* // *Законодательство Украины.* – К. : “ЦКТ”, 2002. Выпуск 52.
24. *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.
25. *СД АДПСУ.* – Інв. 8264. – Спр. 79. – Т. 1.

26. Про Угоду між Урядом України і Урядом Республіки Польща про спрощений порядок перетинання спільного державного кордону. Постанова Кабінету Міністрів України від 13 червня 1995 р. № 416 // Державний кордон України. Збірник документів за 1995 р. – К. : Держкомкордон, 1996. – С. 32–33.
27. СД АДПСУ. – Інв. 7403. – Спр. 78. – Т. 1.
28. СД АДПСУ. – Інв. 7291. – Спр. 51. – Т. 1.
29. Першуков Ю. Дефіциту бажання співпрацювати не відчувалося / Ю. Першуков // Кордон. – 2003. – № 1. – С. 28–29.
30. В Одесі американські правоохоронці діляться досвідом охорони кордону // Дайджест інформаційних новин. – 2003. – № 22. – С. 15.
31. 29 “комиссаров” держат австрійську границу под надежным контролем // 2000. – 2002. – 19 июля. – С. 14.
32. Поддубный С. Антитеррорист с пограничным прошлым / С. Поддубный // Крымская газета. – 2003. – 4 февраля. – С. 3.
33. Українські прикордонники обговорили перспективи співробітництва з посольством Великої Британії // Дайджест інформаційних новин. – 2003. – № 5. – С. 28.
34. Зубач В. Азиаты разгромили свое временное пристанище в Мукачево. Навсегда / В. Зубач // Комсомольская правда в Украине. – 2002. – 19 июля. – С. 5.
35. Губенко В. Чужі у нашому домі / В. Губенко // Військо України. – 1993. – № 3. – С. 5.
36. Державна програма співробітництва України з Організацією Північноатлантичного Договору (НАТО) на період до 2001 р. // Наука і оборона. – 1999. – № 1. – С. 6.
37. СД АДПСУ. – Інв. 8063. – Спр. 4. – Т. 4.
38. СД АДПСУ. – Інв. 8063. – Спр. 2. – Т. 1.
39. СД АДПСУ. – Інв. 7211. – Спр. 17. – Т. 2.
40. \$20 тыс. для беженцев // Столичная газета. – 1997. – 17 февраля. – С. 5.
41. Закон “Про біженців” виконується у тісній співпраці з ООН // Прикордонник України. № 43. – 2002. – 14 грудня. – С. 2
42. СД АДПСУ. – Інв. 8115. – Спр. 23. – Т. 1.
43. СД АДПСУ. – Інв. 5466. – Спр. 8. – Т. 1.
44. Петруня А. В. Украине до сих пор не открыты центры для проживания беженцев / А. Петруня // Киевские ведомости. – 1998. – 2 апреля. – С. 5.
45. Сливка І. Чопська митниця набуде європейського рівня / І. Сливка // Міліцейський кур’єр. – 2001. – 11-17 січня. – С. 2.
46. СД АДПСУ. – Інв. 8264. – Спр. 79. – Т. 1.
47. Закон України від 3 квітня 2003 р. № 661-IV “Про Державну прикордонну службу України” // Прикордонник України. – 2003. – 17 травня – Ст. 19, 20.

Ємельянова К. Ю. Нормативно-правове забезпечення міжнародної діяльності Прикордонних військ України в 1991-2003 роках

У статті здійснено дослідження становлення та розвитку нормативно-правової бази міжнародної діяльності Прикордонних військ України в 1991-2003 роках: співпраці з суміжними та іншими державами і їхніми прикордонними інститутами, міжнародними організаціями тощо.

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

Емельянова К. Ю. Нормативно-правовое обеспечение международной деятельности Пограничных войск Украины в 1991-2003 годах

В статье проведено исследование становления и развития нормативно-правовой базы международной деятельности Пограничных войск Украины в 1991-2003 годах: сотрудничества с смежными и другими государствами и их пограничными институтами, международными организациями и т. д.

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

Emelyanova K. Legal framework of international Border guard troops' activity of Ukraine in 1991-2003

The article studies the formation and development of the legal framework of the international Border Guard Troops' activity of Ukraine in 1991-2003: cooperation with neighboring and other countries and their border guard institutions, international organizations etc.

Key words: Border Guard Troops of Ukraine, state border, regulations, border and representative work, international cooperation.