

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.746.1

І.В. Кукін

начальник відділення організації наукових досліджень
Науково-дослідний інститут Державної прикордонної служби України

ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВИХ ПУНКТІВ ПРОПУСКУ

Розглянуто історичний досвід правового регулювання у сфері організації перетину державного кордону мешканцями прикордоння та основні специфікації нормативно-правових актів з питань функціонування місцевих пунктів пропуску.

Ключові слова: місцеві пункти пропуску, мешканці прикордоння, перетин державного кордону, права мешканців прикордоння, державні правоохоронні послуги.

I. Вступ

Протягом 2006–2009 рр. набули чинності угоди з республіками Молдова та Білорусь, Російською Федерацією, Польською, Угорською й Словацькою Республіками про порядок перетину державного кордону мешканцями прикордоння, аналіз яких наведений в [10, с. 34]. У жовтні 2011 р. підписана нова угода про порядок перетинання українсько-російського державного кордону жителями прикордонних регіонів (знаходиться на ратифікації), до яких віднесені всі мешканці прикордонних областей [15, с. 1].

Основними причинами необхідності розвитку мережі місцевих пунктів пропуску для забезпечення реалізації прав мешканців прикордоння щодо перетину ними державного кордону можна вважати такі:

- довжина доріг для сполучення між прикордонними населеними пунктами України та суміжної держави через існуючі міжнародні та міждержавні пункти пропуску в багатьох випадках є економічно неприєнятною для підтримання мешканцями прикордоння своїх родинних, культурних та інших зв'язків;
- встановлення додаткових міждержавних пунктів пропуску з повним комплексом нормативно передбаченої для них інфраструктури через економічні чинники є недоцільним.

На сьогодні міжнародними угодами визначено 213 місцевих пунктів пропуску, з яких функціонує лише 57 [7, с. 175]. Таким чином, розбудова мережі місцевих пунктів пропуску в Україні остаточно не завершена. Вона потребує дослідження та врахування

історичного досвіду щодо правового регулювання питань організації перетину державного кордону мешканцями прикордоння та функціонування місцевих пунктів пропуску.

Питання правового регулювання у сфері державного управління досліджували Т.В. Кашанина [3], В.Я. Малиновський [8], К.Г. Наумік [10]. Особливості організації пропуску через державний кордон осіб наведені у працях О.А. Бінковського [9] та Т.О. Коваль [10], М.М. Литвина [7], В.О. Назаренко та К.Г. Наумік. Проте питання історичного досвіду правового регулювання у сфері організації функціонування місцевих пунктів пропуску залишаються недостатньо дослідженими.

II. Постановка завдання

Метою статті є аналіз історичного досвіду з питань використання правових методів державного управління щодо організації перетину державного кордону мешканцями прикордоння та функціонування місцевих пунктів пропуску.

III. Результати

Методи державного управління є способом реалізації функцій державного управління шляхом організаційно-розпорядчого впливу суб'єкта управління на поведінку і суспільну діяльність керованого об'єкта з метою досягнення поставлених управлінських цілей. За їх функціональним змістом вони поділяються на адміністративні, економічні, правові та соціально-психологічні [8, с. 416].

У сфері організації функціонування місцевих пунктів пропуску суб'єктами управління можна вважати посадових і службових осіб державних органів, які забезпечують реалізацію мешканцями прикордоння своїх прав та обов'язків з питань перетину ними

державного кордону у спрощеному порядку. Об'єктами управління можна вважати мешканців прикордоння, які мають реальні власні потреби користування правом спрощеного перетину державного кордону та інфраструктуру місцевих пунктів пропуску.

Як вже було визначено в [6, с. 34], тісні родинні, культурні, побутові та інші зв'язки мешканців прикордоння України та суміжних держав мають стародавню історію та виникли внаслідок геофізичних факторів та історичних подій. Зокрема, у працях Боплана [1, с. 9] окреслено, що:

- на землях, які зараз ототожнюються з Україною, у першій половині XVII ст. проживали різні за культурними рисами групи населення: польська шляхта, місцеві селяни, козаки та інші, причому за його оцінкою щільність населення і кількість населених пунктів на лівобережній Україні в минулому була набагато більшою;
- через відсутність чіткого розмежування кордонів Речі Посполитої з Росією та наявність у XVII ст. між цими країнами прошарку вільних, мало заселених та придатних для господарської діяльності земель створювались умови міграції селянського населення у східному напрямку.

У дослідженні Д.І. Еварницького [17, с. 8] на підставі аналізу архівних документів наведений висновок, що межі території, на якій впродовж XVI–XVIII ст. проживали козаки, постійно змінювались унаслідок внутрішніх конфліктів, що періодично виникали між козаками і польською шляхтою, та зовнішніх геополітичних і військових конфліктів Речі Посполитої з Кримським Ханством та Російською імперією.

На нашу думку активні міграційні процеси, які відбувались впродовж XVI–XVIII ст., геополітичні фактори, періодичні зміни проходження державних кордонів і зумовили необхідність розвитку правового регулювання порядку перетину державного кордону особами. Так, у 1649 р. законом Російської імперії “Про проїзні грамоти” [13, с. 8] був запроваджений механізм правового регулювання порядку перетину державного кордону особами з використанням проїзних грамот, що видавались уповноваженими на це посадовими особами.

Згідно із цим нормативно-правовим актом, мешканці “порубіжних земель” на кордонах з Литвою та Німеччиною звільнялись від обов'язку отримувати у представників місцевої влади проїзні грамоти для підтвердження законності перетину ними державного кордону. Така особливість обґрунтовувалась наявністю стійких родинних і господарчих стосунків між мешканцями прикордоння зазначених держав [13, с. 8].

На початку XVIII ст. у Російській імперії виникла проблема посилення контролю за людськими ресурсами. У зв'язку із цим була введена заборона будь-якого переміщення осіб по території Російської імперії без проїзних грамот або інших документів, що підтверджують законність відлучки від місця постійного проживання. Відсутність на той час практики внесення змін до інших або раніше виданих нормативно-правових актів унеможливило дослідження зміни порядку перетину державного кордону мешканцями прикордоння. Проте аналіз пізніше виданих нормативно-правових актів виявляє практику поступового запровадження та вдосконалення документального підтвердження законності перетину державного кордону і мешканцями прикордоння.

Так, у 1807 р. на кордонах Російської імперії зі Швецією, Галичиною, Пруссією та Герцогством Варшавським для мешканців прикордоння були введені свідоцтва від земських чиновників з обов'язковим зазначенням закордонних населених пунктів, до яких їм було дозволено слідувати у спрощеному порядку [14, с. 1242]. Для окремих категорій осіб (землероби, візники та ін.) повинні були встановлюватись чіткі строки їх повернення до міст постійного проживання. У 1865 р. на кордоні з Австрією для мешканців прикордоння були введені легітимацийні білети для пошуку худоби та викрадених речей [11, с. 2].

Для “обоюдних” поміщиків (власники помістя, територія якого знаходилась по обидві сторони від лінії державного кордону) та осіб, які мешкали на їх землях, дозволялось без паспортів і сплати мита перетинати кордон з Австрією та Пруссією на відстані до 1 німецької милі (1/15 град. або 7,42 км), перевозити вирощений врожай, предмети рукоділля, переганяти власну худобу. У Варшавському генерал-губернаторстві зазначені особи для спрощеного перетину кордону повинні були мати річні квитки від начальників своїх повітів [16, с. 116].

У рамках методів правового регулювання удосконалювався порядок визначення осіб, які є мешканцями прикордоння. У листі, датованому 1650 р. [12, с. 128], приводиться роз'яснення на запит козака, що мешканцями прикордоння є особи, які постійно проживають на відстані 5–10 верст (5,3 – 10,7 км) від державного кордону, яких він і повинен пропускати через кордон без проїзних грамот (зазначене питання могло виникнути внаслідок невизначеності в законі 1649 р. [13, с. 8] кола осіб, які вважаються мешканцями прикордоння).

У подальшому перелік осіб, на яких поширювались права мешканців прикордоння, розширюється. Так, в XIX ст. на кордоні з Пруссією мешканцями прикордоння визна-

вались особи, які постійно проживали на відстані від кордону до 30 верст (32 км). На кордоні з Туреччиною та Персією мешканцями прикордоння визнавалися особи, які постійно проживали на відстані до 25 верст (26,67 км) від кордону [16, с. 118].

На кордоні з Пруссією для перетину кордону через митниці (в сучасному розумінні пункти пропуску), так і особливі перехідні пункти (сучасний термін – “місцеві пункти пропуску”) у своїх повітах особам безоплатно видавалися види на три доби на звичайному папері. На період свят для пропуску пруських мешканців у м. Яновець встановлювалися окремі правила. У Варшавському генерал-губернаторстві термін дії зазначених документів був збільшений до восьми днів [16, с. 118].

На кордоні з Австрією крім трьохдобових квитків начальники місцевих поліцій мали повноваження видавати квитки терміном від двох до чотирьох тижнів, які надавали право особі знаходитись за кордоном на відстані до 3 миль (22,26 км) у межах території повіту або округу. За необхідністю подальшого пересування по території суміжної держави особа повинна була отримувати дозвіл у начальників місцевої поліції з постановкою спеціальної відмітки за свідоцтвом керівництва того населеного пункту, до якого особа бажала слідувати [16, с. 121].

Державні чиновники прикордонних населених пунктів для користування правом спрощеного перетину державного кордону повинні були отримувати дозвіл у своїх керівників. Начальники митного округу та Окремого корпусу прикордонної стражі в поважних випадках мали право видавати своїм підлеглим документи на закордонні поїздки строком до 48 годин, а членам їх родин до 8 днів [16, с. 116].

Легітиміційні документи на звичайному папері вирізались із шнурової книги так, щоби в ній залишалась копія документа, яка могла використовуватись для виявлення фактів підробок. Завдання видачі шнурових книг, контролю за поверненням легітиміційних квитків та щомісячної звітності з питань перетину державного кордону мешканцями прикордоння у спрощеному порядку покладалось на повітових начальників. На їх помічників були покладені обов'язки з перевірки дотримання порядку видачі зазначених документів мешканцям прикордоння.

На нашу думку, зазначені особливості дають змогу стверджувати про активне запровадження в Російській імперії у сферу діяльності державних органів правового методу державного управління, який полягає у субординації та координації дій, удосконаленню адміністративних методів державного управління у цій сфері. Так, з метою підготовки персоналу прикордонного відомства

вимоги законодавства, форми документів щодо перетину державного кордону мешканцями прикордоння були включені до програм навчання чинів Прикордонної стражі Російської імперії та відповідних інструкцій персоналу. Як приклад, ідентифікація мешканця прикордоння, який перетинав державний кордон у спрощеному порядку, проводилась за зазначеними в легітиміційному квитку прикметами особи (зріст, очі, волосся, обличчя, вік та ін.) [4, с. 71].

Загальну різноманітність специфікацій норм права Російської імперії щодо перетину кордону мешканцями прикордоння можна пояснити тим, що науковці XIX ст. вирішальним моментом при оцінюванні норм права вважали не абстрактний зміст законів, а реальні можливості об'єктивізації норм права в житті, енергію, яка витрачається для забезпечення їх виконання та приємну для людини швидкість реалізації своїх прав [2, с. 19].

Можна припустити, що поряд із загальними правилами перетину державного кордону мешканцями прикордоння існувала дозвільна система врегулювання виняткових випадків, які виникали в реальному житті. Так, в [4, с. 73] описана процедура перетину державного кордону “обоюдними” поміщиками, які разом з отриманням річного легітиміційного квитку повинні були вказати одну дорогу, по якій ними буде здійснюватися переїзд або перехід кордону. На цій дорозі землевласник був зобов'язаний встановити шлагбаум із замком. Крім цього він брав зобов'язання щодо дотримання ним та його людьми вимог чинного законодавства з прикордонних питань.

Із розвитком паспортної системи в Російській імперії починає запроваджуватися метод переконання і примусу. Так, у “Статуті про паспорти” [16, с. 117] зазначалось, що не повинно чинитись ніяких перешкод перетину кордону для щоденних відносин між порубіжними мешканцями. З другого боку, надані їм додаткові права були врівноважені системою санкцій:

- позбавлялись права на отримання легітиміційних квитків для спрощеного перетину державного кордону мешканці прикордоння, які знаходились під судом, слідством, наглядом поліції, пособники протиправної діяльності, а також чоловіки віком понад 18 років, які ухилялись від виконання військового обов'язку [16, с. 118];
- на осіб з мешканців прикордоння, які порушували встановлений для них спрощений порядок перетину державного кордону, могли бути накладені штрафи, також за багаторазово скоєні правопорушення особа могла бути примусово

відселена з прикордонного регіону [5, с. 34; 10, с. 48].

Порівняльний аналіз нормативно-правових актів СРСР щодо спрощеного перетину державного кордону мешканцями прикордоння наведений в [5, с. 34; 10, с. 50]. Зазначені норми в СРСР почали запроваджуватися лише в середині 1980-х рр. на кордонах з європейськими країнами. Як приклад, мешканці прикордоння СРСР, Соціалістичної Республіки Румунії та Народної республіки Польща перетинали кордон за разовими перепустками, які надавались прикордонними уповноваженими на підставі завіреного запрошення та особистої заяви громадянина. Строк перебування за кордоном обмежувався до 7 діб. Спрощені пункти пропуску в СРСР функціонували в денний час доби. Додатково прикордонним уповноваженим делегувались повноваження щодо здійснення пропуску громадян у непередбачених Угодами місцях і надання окремим особам, які не визначені Угодою, разових перепусток за попередньою домовленістю [10, с. 40].

На нашу думку, історичний досвід організації пропуску через державний кордон мешканців прикордоння показує, що найбільш корисними для застосування у цій сфері можуть бути:

- правові методи державного управління (правове регулювання, переконання і примус [8, с. 454]) для забезпечення реалізації мешканцями прикордоння своїх прав на перетин державного кордону у спрощеному порядку та безумовного дотримання ними обов'язків у сфері прикордонної безпеки;
- адміністративні методи (розпорядчі, регламентаційні та нормативні) [8, с. 423] для організації службової діяльності персоналу державних органів і підрозділів, які забезпечують реалізацію мешканцями прикордоння своїх прав щодо перетину ними державного кордону.

Основними специфікаціями норми права щодо перетину державного кордону мешканцями прикордоння можна вважати:

- чітке визначення переліку осіб, які є мешканцями прикордоння та мають право перетинати державний кордон у спрощеному порядку;
- перелік документів, за якими особа має право перетинати державний кордон у спрощеному порядку та порядок їх оформлення;
- межі допустимого пересування мешканця прикордоння по території суміжної держави;
- місце та спосіб перетину державного кордону мешканцем прикордоння;

- терміни допустимого перебування мешканця прикордоння на території суміжної держави;
- відповідальність за порушення норми права щодо перетину державного кордону у спрощеному порядку.

Удосконалення порядку та правил перетину державного кордону мешканцями прикордоння може здійснюватися з урахуванням визначених Т.В. Кашаниною рекомендацій [3, с. 174], основними з яких є відповідність нормативно-правових актів формальним вимогам:

- економічності (співвідношення цінності результату та витрат на видання нормативно-правового акту);
- реальності (забезпечення нормативно-правового акту матеріальними, фінансовими, трудовими, технічними ресурсами);
- забезпеченості приписів санкціями.

IV. Висновки

Особливості функціонування місцевих пунктів пропуску пов'язані з необхідністю зменшення кількості ресурсів для забезпечення сприятливих умов реалізації мешканцями прикордоння своїх прав на перетин державного кордону у спрощеному порядку.

Основними специфікаціями нормативно-правових актів щодо організації пропуску через кордон мешканців прикордоння можуть бути: порядок визначення суб'єктів і об'єктів цього права, порядку та правил перетину державного кордону, виконання контрольних функцій органами та підрозділами Державної прикордонної служби України, визначення санкцій за порушення порядку перетину державного кордону мешканцями прикордоння. Напрямами подальших досліджень можуть бути механізми надання державних правоохоронних послуг особам у місцевих пунктах пропуску.

Список використаної літератури

1. Боплан. Описание Украины / Боплан. – СПб. : Типография Карла Крайя, 1832. – 179 с.
2. Иеринг Р. Юридическая техника / Р. Иеринг ; [пер. Ф.С. Шендорфа]. – СПб. : [б.в.], 1905. – 100 с.
3. Кашанина Т.В. Юридическая техника : учебник / Т.В. Кашанина. – [2-е изд., пересмотр.]. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2011. – 496 с.
4. Крестовский. Пограничный надзор. Руководство для старших на постах : учебник для бригадных учебных команд Пограничной стражи по программе, утвержденной Министром финансов 11 мая 1884 года / Крестовский. – СПб. : Типография И.Н. Скороходова, 1889. – С. 70–74.
5. Кукін І.В. Історичні аспекти розбудови місцевих пунктів пропуску / І.В. Кукін // Науковий вісник Державної прикордонної служби України. – 2010. – № 2. – С. 31–35.

6. Кукін І.В. Окремі фактори та історичні події, що обумовили виникнення східного кордону України / І.В. Кукін // Прикордонна служба в Україні: історія, сучасність і перспективи розвитку : наук.-практ. конфер., (Хмельницький, 12.05.2011 р.). – Хмельницький : Вид-во НАДПСУ, 2011. – С. 33–34.
7. Литвин М.М. Інтегроване управління кордонами : підручник / М.М. Литвин. – Хмельницький : Вид-во НАДПСУ, 2012. – 416 с.
8. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. / В.Я. Малиновський. – [3-тє вид., переробл. та допов.]. – К. : Атіка, 2009. – 608 с.
9. Назаренко В.О. Ідеологія спрощення прикордонних формальностей і створення комфортних умов під час перетинання українсько-російського кордону для громадян України та Російської Федерації / В.О. Назаренко, О.А. Бінковський // Науковий вісник Державної прикордонної служби України. – 2011. – № 1. – С. 3–6.
10. Наумік К.Г. Проблеми державного управління: теорія і практика діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування контрольованих прикордонних районів : монографія / К.Г. Наумік, Т.О. Коваль, І.В. Кукін. – Х. : ХНЕУ, 2010. – 132 с.
11. О дозволенні пограничним жителям Росії и Австрії переходити границю по легитимационным билетам как для отыскания скота и украденных вещей, так и по торговым делам : Закон Российской империи 1865 г. / ПСЗРИ : у 46 т. – СПб. : II отделение императорской канцелярии, 1830. – Т. 40. – Ч. 1. – С. 2.
12. О непропуске за рубеж заонежских русских людей, и из-за рубежа шведов в пределы государства без проезжих грамот / Память Олонецких воевод В. Чоголокова и С. Елагина заставному казаку Немкову // Акты исторические, собранные и изданные археографической комиссией. – СПб. : типография II отделения собственной Е.И.В. канцелярии, 1842. – Т. 4. – С. 128.
13. О проезжих грамотах : Закон Российской империи / ПСЗРИ : у 46 т. – СПб. : II отделение императорской канцелярии, 1830. – Т. 1. – С. 8.
14. О пропуске пограничных поселян и обывателей в Россию и из оной за границу : Закон Российской империи / ПСЗРИ : у 46 т. – СПб. : II отделение императорской канцелярии, 1830. – Т. 29. – С. 1242.
15. Про порядок перетинання українсько-російського державного кордону жителями прикордонних регіонів України та Російської Федерації [Електронний ресурс] : Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації від 18.10.2011 р., подано на ратифікацію розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.01.2012 р. № 13. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/643_390.
16. Устав о паспортах / [сост. Л.М. Роговин]. – [2-е изд.]. – СПб. : Юрид. кн. маг. И.И. Зубкова “Законоведение”, 1913. – 328 с.
17. Эварницкий Д.И. История запорожских казаков / Д.И. Эварницкий. – СПб. : Типография И.Н. Скороходова, 1892. – Т. 1. – 542 с.

Стаття надійшла до редакції 23 березня 2012 р.

Кукин И.В. Исторический опыт правового регулирования в сфере функционирования местных пунктов пропуска

Рассмотрен исторический опыт правового регулирования в сфере организации пересечения границы жителями приграничья и основные спецификации нормативно-правовых актов по вопросам функционирования местных пунктов пропуска.

Ключевые слова: *местные пункты пропуска, жители приграничья, пересечение государственной границы, права жителей приграничья, государственные правоохранительные услуги.*

Kukin I. The historical experience of legal regulation in the sphere of local checkpoints operation

In the article is introduced the historical experience of legal regulation in the sphere of border areas residents and the main regulation specifications of the local checkpoints operation.

Key words: *local checkpoints, residents of border areas, crossing the state border, law of border areas residents, state law enforcement services.*