

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 3, 2011

[Назад](#)[Головна](#)

УДК 354:342.2:355.457(477)

Ю.О. Царьов,

к. психол. наук, с.н.с., професор кафедри Національної Академії Державної прикордонної служби України ім. Б. Хмельницького

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДОГОВІРНО-ПРАВОВОГО ОФОРМЛЕННЯ МОРСЬКИХ КОРДОНІВ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано особливості договірно-правового оформлення морської ділянки державного кордону України.

Ключові слова: державний кордон, державна територія, договірно-правове оформлення, Азово-Керченське врегулювання, переговорний процес, делімітація морських просторів.

The article deals with peculiarities of contractual legalization of sea sector of the state border of Ukraine.

Key words: state border, state territory, contractual legalization, Azov-Kerch settlement, negotiation process, delimitation of naval territory.

Постановка проблеми

Державна територія в широкому сенсі – територія, що належить певній державі. Від території інших держав Державна територія визначається державним кордоном. До складу Державної території входять: суша (материкова частина держави з анклавами та островами); територіальні води (прибережна смуга моря певної ширини); надра у межах технічної досяжності її повітряний простір[8].

Проблема делімітації морських просторів, територіальних морів і виключних (морських) економічних зон та континентальних шельфів має складний, багатосторонній характер. Сьогодні у світовій практиці міжнародного права існують дуже суперечливі підходи до питань розмежування морських кордонів, яка більшість з них залишаються не оформленими у правовому відношенні протягом тривалого часу. Практично третина міжнародних спорів, що знаходяться на розгляді в Міжнародному суді ООН в Гаазі, пов'язані з делімітацією морських просторів. У Азово-Чорноморському регіоні проблема розмежування морських просторів найгостріше встала в дев'яностих роках минулого сторіччя з розпадом Радянського Союзу.

За роки незалежності України, керівництвом держави вживались комплексні державно-управлінські заходи з метою державного врегулювання нагальних питань договірно-правового оформлення державного кордону, у тому числі її морської ділянки.

Як свідчить аналіз у сфері національної безпеки, на сьогодні найбільш гостро стоїть питання щодо правового оформлення морського кордону між Україною і Російською Федерацією. Переговори з врегулювання цього питання тривають з 1996 року, проведено 35 раундів, однак позиції Сторін залишаються не узгодженими. Основна причина – небажання російської сторони визнати колишній адміністративний кордон між УРСР та РРФСР як державний кордон між Україною і Російською Федерацією.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що на сьогодні потребує консолідація зусиль політиків, науковців в галузі державного управління та міжнародного права, державних діячів та всіх причетних до процесу договірно-правового оформлення державного кордону України. Вкрай необхідним на сьогодні є запровадження єдиної державної стратегії з метою завершення договірно-правового оформлення державного кордону України, у тому числі і його морської ділянки.

Мета статті – проаналізувати сучасний стан та перспективи договірно-правового оформлення морської ділянки державного кордону України.

Вклад основного матеріалу

Протяжність морської ділянки державного кордону України складає 1355 кілометрів, а площа виключної (морської) економічної зони України складає 72 658 квадратних кілометрів.

В новітній історії України вперше делімітація виключних (морських) економічних зон і континентальних шельфів була проведена між Україною і Турецькою Республікою. Це відбулося шляхом підтвердження нотами зовнішньополітичних відомств обох держав лінії розмежування, що була визначена в Угоді між Урядом Союзу Радянських Соціалістичних Республік і Урядом Турецької Республіки про розмежування континентального шельфу між Союзом Радянських Соціалістичних Республік і Турецькою Республікою в Чорному морі.

Тривалий час залишалось неврегульованим питання щодо розмежування морських просторів, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони між Україною і Румунією у північно-західній частині Чорного моря. З цією метою делегаціями України і Румунії з 1998 по 2004 рік було проведено 24 раунди переговорів, проте позитивного результату вони не дали. Основні суперечки Сторін у переговорному процесі стосувались статусу острова Зміїний, що знаходиться в північно-західній частині Чорного моря і розташовується напроти дельти ріки Дунай. Площа острова складає 17 тисяч квадратних метрів, в 4 милях на захід від острова проходить рекомендований курс руху українських та іноземних суден (пасажирських, вантажних, вантажно-пасажирських), які слідує в порти Чорноморських та інших держав. Відстань острова від материкової частини України складає 35 кілометрів. Румунська сторона під час переговорів наполягала на тому, що острів Зміїний – це скелясте формування і згідно з пунктом 3 статті 123 Конвенції ООН з морського права [1] не повинен впливати на розмежування економічної зони і континентального шельфу між Україною і Румунією. Українською делегацією неодноразово наголошувалося на необхідності врахування острова Зміїний при проведенні лінії розмежування територіальних морів України і Румунії. Зазначена позиція ґрунтувалась на нормі пункту 1 статті 121 Конвенції ООН з морського права. У подальшому, румунська сторона виїшла з переговорного процесу та 16 вересня 2004 року подала меморандум до Міжнародного суду ООН в Гаазі, який передбачає врегулювання спірних питань делімітації морських просторів між державами. Румунська сторона попросила Міжнародний суд розмежувати континентальний шельф та виключну (морську) економічну зону з Україною, основний акцент при цьому роблячи на визначення статусу острова Зміїний. У офіційному повідомленні прес-служби Уряду Румунії зазначалося: «Рішення Румунії подати позов до Міжнародного суду на Україну викликане відсутністю перспективи в двосторонніх румунсько-українських переговорах, які почалися у 1998 році, проте не дали істотного прогресу»[2].

У відповідь Україна 19 травня 2006 року звернулася до Міжнародного суду ООН з контр-меморандумом. З лютого 2009 року питання делімітації морських просторів України та Румунії у Чорному морі було врегульовано рішенням Міжнародного суду ООН. Зазначене рішення є остаточним і обов'язковим для виконання Україною і Румунією [3].

Цим рішенням:

- 1) визначено координати точок лінії розмежування В(М)ЕЗ та континентального шельфу України та Румунії у Чорному морі.
- 2) визначено статус о. Зміїний – як острова, але, оскільки він віддалений від материкової території, не враховано його вплив на формування лінії розмежування.
- 3) підтверджено належність о. Зміїний Україні та існування територіального моря України (12 морських миль) навколо нього.

4) зазначено, що острів Зміїний не дає підстав для поширення В(М)ЕЗ України за межі, визначені встановленою Міжнародним судом середньої лінії.

Протягом тривалого часу не має позитивних зрушень з питань делімітації морської ділянки українсько-російського державного кордону, який має протяжність 321 кілометр. Делімітацію морської ділянки українсько-російського кордону не проведено. Положеннями статті 5 Договору між Україною і Російською Федерацією про українсько-російський державний кордон визначено: «...врегулювання питань, що стосуються спільних морських просторів, здійснюється за домовленістю між Договірними сторонами відповідно до норм міжнародного права. При цьому ніщо в цьому Договорі не завдає шкоди позиціям України і Російської Федерації щодо статусу Азовського моря і Керченської протоки, як внутрішніх вод двох держав» [4]. Черговий, 35 раунд переговорів делегацій України і Російської Федерації відбувся 20-21 грудня 2010 р. у м. Москві. Він лише підтвердив декларативні прагнення Сторін до питань Азово-Керченського врегулювання.

Динаміка переговорного процесу свідчить, що найбільші розбіжності делегацій виникають у питанні визнання адміністративного кордону між колишніми УРСР та РФСР державним кордоном між Україною і Російською Федерацією. Тривалий час російська сторона намагається блокувати переговорний процес з встановлення лінії державного кордону у Керченській протоці. Цілком ймовірно, що така позиція російської сторони викликана необхідністю максимально забезпечити свої економічні та політичні інтереси у цьому регіоні. Оскільки міжнародно-правовими механізмами реалізувати свої інтереси досить проблематично, Російська Сторона прикладає максимум зусиль до затягування переговорного процесу з питань Азово-Керченського врегулювання. Українська делегація під час переговорного процесу намагається визнання російською стороною міжреспубліканського (адміністративного) кордону між колишніми УРСР та РФСР як державний кордон між Україною та Росією в Керченській протоці.

Мотивація української сторони ґрунтується на положеннях таких нормативно-правових актів:

1) Указом Президії Верховної Ради СРСР від 19.02.54 «О передаче Крымской области в состав УССР» Кримську область було передано Українській РСР [5].

2) Статтею 78 Конституції СРСР від 07.10.77 територію союзної республіки не могло бути змінено без її згоди. Кордони між союзними республіками могли змінюватися тільки за взаємною угодою відповідних республік, що підлягала затвердженню Союзом РСР [6].

3) відповідно до статті 6 Договору про основи відносин між Російською Радянською Соціалістичною Республікою та Українською Радянською Соціалістичною Республікою від 19.11.90 обидві Сторони визнають та поважають територіальну цілісність Російської РФСР та Української РСР «в ныне существующих в рамках СССР границах» [7].

4) Договором про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією від 31.05.97 визначено, що Договірні Сторони поважають територіальну цілісність одна одної і підтверджують непорушність існуючих між ними кордонів.

Тривалий переговорний процес свідчить, що російська сторона послідовно намагається спростувати наявність за часів СРСР адміністративного кордону між колишніми РФСР та УРСР на морі. На думку російської делегації, зазначений кордон за часів СРСР не встановлювався, відтак немає жодних легітимних документів союзного і республіканського рівня, які встановлювали лінію кордону в Керченській протоці. У свою чергу, російська сторона запропонувала три варіанти врегулювання питання розмежування Керченської протоки:

Перший, найбільш прийнятний для російської сторони – це спільне використання Керченської протоки без її делімітації, при тому що державні кордони Сторін пройдуть по їх береговим лініям.

Другим варіантом пропонується встановлення в Керченській протоці морських прибережних зон, в межах яких здійснювався б суверенітет України та Російської Федерації, решту частину водного простору використовувати спільно на спеціально узгоджених умовах.

Третій варіант передбачає розмежування Керченської протоки по осі Керч-Єнікальського каналу.

Неврегульованість питань розмежування Керченської протоки призводить до серйозної загрози безпеки судноплавства у акваторії. Як відомо, протяжність Керченської протоки складає 49 кілометрів, а її ширина близько 4 кілометрів. Протока є єдиним природним виходом з Азовського моря. В акваторії існує велика кількість природних відмілин та інших навігаційних небезпек, які роблять протоку в окремих місцях дуже вузькою та мілководною та створюють небезпеку судноплавства. Особливо це стосується районів мисів Такіль і Панагія, острову Коса Тузла та акваторії південно-західніше мису Єнікале. Велика кількість небезпек судноплавства знаходиться також у Керч-Єнікальському каналі.

Рух суден в Керченській протоці в даний час здійснюється двома маршрутами: Керч-Єнікальському каналу, який проходить поблизу Кримського узбережжя та знаходиться повністю під управлінням України та по фарватерам № 50 і № 52. Керч-Єнікальський канал є самим глибоководним, що дозволяє здійснювати прохідну осадку суден до 8 метрів.

Вартість проходу по каналу розраховується українською стороною та майже вдвічі перевищує вартість проходження суден по мілководних 50 і 52 фарватерах, в яких прохідна осадка складає до 3 метрів. Для забезпечення безпеки судноплавства у Керченській протоці, відповідно до міжнародних норм, було створено Центр регулювання руху суден, який встановлює єдині правила судноплавства в акваторії. Центр знаходиться у Керченському морському торговельному порту та керує ним українське державне підприємство «Дельта-лоцман». Водночас, російська сторона з 1997 року встановила свої правила судноплавства в акваторії, а фарватери № 50 і № 52 визнала територіальними водами Російської Федерації. На сьогодні російською стороною в односторонньому порядку здійснюється регулювання руху суден морською адміністрацією російських портів Темрюк і Кавказ у зазначених фарватерах. Це призводить до виникнення ситуації, коли судна, що рухаються по Керченській протоці під керуванням морської адміністрації портів Темрюк і Кавказ не дотримуються правил плавання у Керченській протоці. Ситуація є доволі небезпечною. Вона призводить до виникнення зустрічних потоків суден, що неодноразово складало небезпеку судноплавства та навігаційних подій.

Розглядаючи екологічний аспект державного врегулювання зазначимо, що Керченська протока має велике рибпромислове значення в Азово-Чорноморському басейні для багатьох масових видів риб, які здійснюють міграцію з Азовського в Чорне море. Спорудження російською стороною восени 2003 року дамби від Таманського півострову вбік острову Коса Тузла призводить до порушення екологічного режиму в протоці, ізоляції та поступового замулювання Таманської затоки, яка являється місцем нагулу молодого чорноморської кефалі, пеленгасу, судака, керченського оселедця. На нашу думку, вищезазначені дії російської сторони можуть привести найближчим часом до серйозної екологічної катастрофи в Азово-Керченській акваторії.

Довготривалий переговорний та неузгодженість позицій делегацій України і Російської Федерації з питань визначення кордону у Керченській протоці спонукав Сторони зосередити зусилля на розмежуванні акваторії Азовського та Чорного морів. Переговорний процес з розмежування акваторії Азовського моря також триває з 1996 року під керівництвом зовнішньополітичних відомств України і Російської Федерації.

У форматі переговорів:

1) позиція української сторони ґрунтується на тому, що акваторія Азовського моря за радянських часів не була делімітована і, згідно з нормами міжнародного права, підлягає розмежуванню лінією державного кордону на внутрішні води України та внутрішні води Росії. Враховуючи світовий досвід делімітації морських просторів, українська делегація запропонувала здійснити розмежування акваторії Азовського моря на підставі методу середньої лінії.

2) російська сторона погоджується з аргументами українських колег щодо необхідності визначення державного кордону в акваторії Азовського моря. Водночас, пропонує здійснити розмежування акваторії Азовського моря на підставі принципу пропорційності та комбінації методів побудови рівновіддаленої лінії, що не відповідає державним інтересам України.

За результатами переговорів:

- визначено початкові та кінцеві точки українсько-російського державного кордону в Азовському морі;

- делегації узгодили жорстку рівновіддалену середню лінію в Азовському морі та погодили координати 11-ти її точок;

- погоджено методику розрахунку довжини лінії узбережжя Азовського моря;

- триває робота експертів Сторін по узгодженню варіантів визначення спрямлених ліній узбережжя Азовського моря;

- продовжується робота з підготовки консолідованого тексту проекту Договору між Україною та Російською Федерацією про українсько-російський державний кордон в Азовському морі.

Принциповим також є питання визначення меж суверенних прав України і Росії в Чорному морі з метою розвідки і розробки ресурсів морського дна та живих ресурсів виключної (морської) економічної зони України. Українська сторона наполягає на розмежуванні територіальних морів, континентального шельфу та виключних (морських) економічних зон України та Російської Федерації у Чорному морі на основі визнаного у міжнародному праві принципу побудови середньої лінії. На сьогодні триває експертне опрацювання технічних питань, пов'язаних з визначенням проекту лінії розмежування територіальних морів, континентального шельфу та виключних (морських) економічних зон України та Російської Федерації. У форматі переговорного процесу з питань Азово-Керченського врегулювання триває копійка робота з підготовки проектів нормативно-правових документів.

Спільно з російською стороною опрацьовуються такі проекти міжурядових угод:

1) про співробітництво у галузі судноплавства в акваторіях Азовського моря і Керченській протоці.

2) про захист морського середовища і екологічної безпеки в Азовському і Чорному морях, а також у Керченській протоці.

3) про співробітництво у галузі рибного господарства.

Сторонами визнано за необхідне завершити найближчим часом остаточного узгодження проєктів вищезазначених нормативних документів та підготовки їх до підписання.

Зазначимо, що врегулювання питань щодо розмежування морського кордону між Україною і Російською Федерацією допоможе зняти низку економічних і політичних проблем у взаємостунках двох країн, а саме: сприятиме покращенню екологічної обстановки, протидії браконьєрській та іншій протиправній діяльності в акваторії, слугуватиме покращенню міжнародного іміджу обох держав.

На міждержавному рівні україно-російських взаємовідносин потрібно визначити, що основними пріоритетами в питаннях Азово-Керченського врегулювання мають стати принципи дотримання суверенітету, територіальної цілісності, недоторканості кордонів та взаємної поваги. На нашу думку, врегулювання питань договірно-правового оформлення в Азово-Керченській акваторії зумовлює прийняття для України комплексних державно-управлінських заходів у зовнішньополітичній та внутрішньополітичних сферах.

Державно-управлінські заходи у зовнішньополітичній сфері:

1) українською стороною мають бути забезпечені відповідні міжнародні гарантії безпеки судноплавства для військових та невійськових суден, що прямують під прапором Російської Федерації Керч-Снікальським каналом. Наша держава має забезпечити єдині правила проходу для українських та російських кораблів Керч-Снікальським каналом.

2) важливим є питання прискорення науково-експертного опрацювання та укладання Договору між Україною і Російською Федерацією про державний кордон, режим та свободу судноплавства у керченській протоці.

3) організація взаємодії прикордонних служб України і Російської Федерації з метою недопущення прикордонних інцидентів та конфліктних ситуацій в регіоні в умовах незавершеності його договірно-правового оформлення.

Розглядаючи зовнішньополітичні заходи зазначимо, що довготривалий переговорний процес з питань Азово-Керченського врегулювання потребує політичного рішення у форматі Українсько-Російської Міждержавної комісії під головуванням Президентів України і Росії.

Державно-управлінські заходи у внутрішньополітичній сфері:

1) державне прогнозування та підготовка консолідованої позиції компетентних органів державної влади з питань Азово-Керченського врегулювання на переговорах з російською стороною.

2) вжиття комплексних та системних заходів державного управління у сфері охорони державного кордону щодо забезпечення екологічної безпеки, та протидії протиправній діяльності в акваторії.

3) налагодження конструктивної взаємодії в межах державно-владних повноважень між органами державної влади України з метою забезпечення безпеки судноплавства та життєдіяльності в Азово-Керченській акваторії.

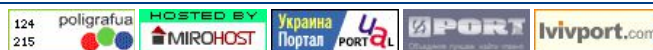
4) мінімізація ризиків та загроз можливих наслідків екологічних катастроф та іншої техногенної діяльності в регіоні.

Висновки. Відсутність лінії розмежування, яка визначає суверенні права України у виключній (морській) економічній зоні не дозволяє ефективно протидіяти протиправній діяльності та забезпечувати безпеку судноплавства в Азово-Керченській акваторії. Поряд з цим, територіальні суперечки і спори-явище цілком закономірне у світовій практиці. Воно обумовлено політичною та економічною доцільністю кожної з держав щодо захисту своїх національних інтересів на державних кордонах.

Головне у державному врегулюванні спірних питань на морських кордонах України є наявність доброї волі та чітке дотримання норм міжнародного права учасниками переговорного процесу.

Список використаної літератури:

1. Конвенція ООН з морського права, <http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=728-14>
2. Румунія подала в Міжнародний Суд ООН иск на Україну, <http://www.regnum.ru/news326583.html>.
3. Рішення Міжнародного суду ООН від 03.02.09, <http://www.ПРАВДА.com.ua>
4. Договір між Україною і Російською Федерацією про українсько-російський державний кордон, <http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
5. Указ Президії Верховної Ради СРСР від 19.02.54 "О передаче Крымской области в состав УССР", <http://www.cidct.org.ua/press/2003/20032010.html>
6. Конституція СРСР від 07.10.77, <http://www.search.ligazakon.ua/doc2.nsf/link1/ed198106>.
7. Договір про основи відносин між Російською Радянською Соціалістичною Республікою та Українською Радянською Соціалістичною Республікою від 19.11.90, <http://www.tomak.dp.gov.ua>
8. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П.Сурмін, В.Д.Бакуменко, А.М.Михненко та ін.; за ред. Ю.В.Ковбасюка, В.П.Трошинського, Ю.П.Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.
9. Державне управління : основи теорії, історія і практика: Навч. посібник / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи; За заг. ред. Надолішнього П. І., Бакуменка В. Д. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394с.
10. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: Навч. посібник / За заг. ред. Н.Р.Нижник, В.М.Олуйка – Львів: Вид-во Нац. ун-ту "Львівська політехніка", 2002. – 352



ТОВ "ДКС Центр"