



О. Г. Мельников*

ДО ПИТАННЯ ДОГОВІРНО-ПРАВОВОГО ОФОРМЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ

Однією з найважливіших умов гарантування миру та безпеки в сучасному світі, а також реалізації принципів міжнародного права, на основі якого будуються взаємовідносини між країнами, є непорушність державних кордонів. Встановлення справедливих, з погляду кожної держави, кордонів передбачає врахування таких основних принципів міжнародного права, як цілісність та недоторканість державної території.

Головною ознакою утворення та існування будь-якої держави, її суверенітету перш за все є чітко визначена територія, межі якої і є державним кордоном.

Як свідчить світовий досвід, встановлення державних кордонів для нових держав наштовхується на певні перешкоди, які чинять насамперед сусідні країни, що мають полярні національні інтереси або політичні цілі. Тому метою цієї статті є завдання органів державної влади та управління з питань договірно-правового оформлення державного кордону України.

Незважаючи на будь-які політичні бар'єри чи тиск сусідніх держав, найголовнішим обов'язком уряду кожної нової незалежної країни є чітке й точне визначення та межування державної території у повній відповідності до свого законодавства, а також загальновизнаних принципів міжнародного права¹.

Питання договірно-правового оформлення знаходиться постійно в полі зору Президента України, Уряду України та Верховної Ради України.

Підтвердженням тому є Указ Президента України, відповідні розпорядчі документи Глави Держави, участь керівництва держави у вирішенні найбільш важливих проблем договірно-правового оформлення державного кордону.

Уряд планує завершити договірно-правове оформлення кордону України. Цей пункт включено до Програми діяльності Кабінету Міністрів України "Український прорив: для людей, а не для політиків". Саме в розділі "Україна і світ" одним із завдань уряду визначено завершення виконання сторонами внутрішньодержавних процедур, пов'язаних з вступом у силу Договору між Україною і Республікою Білорусь про державний кордон від 12 травня 1997 р.²

Серед завдань — організація робіт щодо демаркації українсько-білоруського і українсько-російського державного кордону, завершення демаркації українсько-молдовського державного кордону, завершення переговорів щодо розмежування континентального шельфу і виключних економічних зон з Румунією, завершення переговорів і підписання угоди з Російською Федерацією відносно делімітації акваторії Азовського моря і Керченської протоки³.

До участі у переговорному процесі, а також практичного виконання завдань з делімітації та демаркації державного кордону України залучається МЗС, АДПСУ, Мінприроди (Державна служба геодезії і картографії та кадастру) Держземагенція, Держлісгосп та облдержадміністрації прикордонних областей.

Кожна з цих структур має конкретні завдання, які визначаються Главою держави. Як свідчить досвід, вся робота цих структур проходить у добре налагодженій взаємодії:

- на МЗС України покладено завдання з координації;

- на Міністерство оборони України, Міністерство екології та природних ресурсів України і Державний комітет України по земельних ресурсах — виконання аерофотознімальних, топографічних, геодезичних, картографічних, гідрографічних і інженерних робіт, видання документів демаркації державного кордону;

© Мельников О. Г., 2008

* заступник Голови Державної прикордонної служби України — директор міжнародно-правового департаменту (м. Київ)

¹ Бабурін С. Н. Теория государства: правовые и геополитические проблемы. — М.: Изд-во МГУ, 1997.

² Договір між Україною і Республікою Білорусь про державний кордон від 12.05.1997 р. //

³ Волова Л. И. Принцип территориальной целостности и неприкосновенности в международном праве. — РНД: Изд-во Ростов. ун-та, 1981.



- на Державний комітет України по земельних ресурсах — виконання землевпорядних робіт;
- на Державний комітет лісового господарства України — виконання лісгосподарських і лісовпорядних робіт;
- на Міністерство закордонних справ України і місцеві державні адміністрації прикордонних областей — організаційно-технічне забезпечення засідань Спільної українсько-молдовської демаркаційної комісії;
- на Державну прикордонну службу України — дотримання режиму державного кордону під час виконання заходів, пов'язаних із демаркацією державного кордону;
- Кабінету Міністрів України забезпечувати фінансування робіт, пов'язаних із демаркацією державного кордону відповідно до видатків, передбачених на зазначену мету в Державному бюджеті України на відповідні роки.

Державний кордон — категорія історична. Він виникає разом з розвитком суспільства та утворенням нових держав і є одним з найважливіших атрибутів їхньої незалежності⁴.

Оскільки територія — це невід'ємна складова держави, то її розмежування між сусідніми країнами — процес цілком закономірний, однак кожному історичному типу держави притаманні свої особливості територіального розмежування⁵.

Державний кордон живе особливим, складним і напруженим життям. На ньому діють різноманітні вузли міжнародних сполучень, через нього здійснюються широкі торговельно-економічні й культурні зв'язки, поблизу кордону та на ньому будуються і експлуатуються лінії електропередачі газу — і нафтопроводи, мости та інші інженерні й господарські споруди, тут цілодобово працюють прикордонні, митні та інші служби. На кордоні виникають і вирішуються багато інших питань, що регулюються відповідними міжнародними угодами з урахуванням взаємних інтересів сторін⁶.

Після розпаду СРСР питання встановлення державних кордонів для новоутворених незалежних держав постало досить гостро.

ДЕРЖАВНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ

Державна прикордонна служба України охороняє кордон з 7 країнами:

4- іа ёда; іаіё 'аёбііаёііёіаі Нірсо ёа 3- ма країнами СНД



⁴ Зоєчко В., Ганжа О., Захарчук Б. Кордони України: історична ретроспектива та сучасний стан. — К.: Основи, 1994.

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

⁶ Цимбалістий Т. Державний кордон України: Конституційно-правовий статус. — Тернопіль, 2000.



Через дещо умовний характер територіального розмежування колишніх радянських республік Україна опинилася відкритою для безконтрольного перетину її кордону громадянами, незаконного вивезення товарів і вантажів, переміщення зброї, вибухових і отруйних речовин, наркотичних засобів та іншої контрабанди, а також ввезення екологічно небезпечних відходів виробництва.

Тому питання договірно-правового оформлення державного кордону постало дуже актуально із утворенням нової української незалежної держави.

Договірно-правове оформлення державного кордону включає:

- відпрацювання нормативно-правових актів, які регламентують договірно-правове оформлення державного кордону, розмежування континентального шельфу та виключних економічних зон;

- позначення лінії державного кордону на місцевості (встановлення прикордонних знаків тощо);

- проведення спільних перевірок державного кордону із суміжними державами.

Договірно-правове оформлення державного кордону базується на комплексі нормативних актів. Передусім це Конституція України⁷, відповідні закони, укази та розпорядження Президента, постанови Уряду, двосторонні та багатосторонні міжнародні договори.

На основі цих документів готуються міжнародні договори про спільний державний кордон, про його режим, про пункти пропуску, про передавання і приймання осіб через кордон, про спрощений порядок перетинання лінії кордону, про співробітництво з прикордонних (митних) питань, про делімітацію та демаркацію державного кордону тощо.

З проголошенням Верховною Радою УРСР незалежності України, розпадом СРСР та утворенням на його теренах незалежних держав постало питання про правове визнання території нашої держави.

Відповідно до ст. 5 Закону України “Про правонаступництво України” державний кордон СРСР, що відмежовував територію України від суміжних держав, та кордон між Українською РСР і Білоруською РСР, РРФСР, Республікою Молдова станом на 16 липня 1990 року Верховною Радою України було оголошено державним кордоном України⁸.

Такий зовнішньополітичний крок України продемонстрував усьому світові рішучість молодої незалежної держави в її прагненні забезпечити свою територіальну цілісність та встановити свої кордони відповідно до сучасних світових стандартів.

Для України в силу її географічного розташування характерні різні типи кордонів — морські, річкові, озерні, гірські, лісові, повітряні, оскільки в ландшафті країни присутні практично всі з існуючих у світі елементів місцевості.

Наша країна межує з 7 країнами по суходолу і має свої кордони у територіальному морі. З усіма ними у держави є договірно-правові стосунки, які мають історію розвитку.

Слід зазначити, що західні кордони України були демарковані за часів СРСР, а у подальшому редемаркувались та перевірялись.

Завдяки активним політико-дипломатичним заходам, що вживались українською стороною протягом 90-х років минулого сторіччя, було укладено низку міжнародних нормативно-правових актів із західними сусідами, у яких підтверджувалась існуюча лінія державного кордону, що була встановлена за часів Радянського Союзу.

За цей час українською стороною були підписані такі документи:

- Договір між Україною і Словацькою Республікою про спільний державний кордон від 14 жовтня 1993 року⁹;

- Договір між Україною і Угорською Республікою про режим українсько-угорського державного кордону, співробітництво і взаємодопомогу з прикордонних питань від 15 травня 1995 р.¹⁰;

⁷ Конституція України від 28.06.1996 р. // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

⁸ Закон СРСР “О государственной границе СССР”: Политико-правовой комментарий / Н. М. Атасян, Н. М. Афанасьев, Г. П. Ашин и др. — М.: Воениздат, 1986.

⁹ Договір між Україною і Словацькою Республікою про спільний державний кордон від 14.10.1993 р // ВВР. — 1994. — № 33. — Ст. 303.

¹⁰ Договір між Україною і Угорською Республікою про режим українсько-угорського державного кордону, співробітництво і взаємодопомогу з прикордонних питань від 15.05.1995 р. // ВВР. — 1995. — № 44. — Ст. 321.



- Договір між Україною і Республікою Польща про правовий режим українсько-польського державного кордону, співробітництво і взаємодопомогу з прикордонних питань від 12 січня 1993 р.¹¹;

- Договір між Україною і Республікою Білорусь про державний кордон від 12 травня 1997 р.;

- Договір між Україною і Республікою Молдова про державний кордон від 18 серпня 1999 р.¹².

Українська сторона розпочинає активно вести переговори з Російською Федерацією щодо делімітації морських просторів в Азовському, Чорному морях і Керченській протоці та Румунією щодо розмежування виключних (морських) економічних зон та континентального шельфу у Чорному морі.

На виконання положень Договорів про режим державного кордону із суміжними державами створюються прикордонні комісії до завдань яких відноситься проведення перевірок державного кордону з подальшим затвердженням підсумкових документів демаркації.

Розпочинаються спільні перевірки українсько-польської та українсько-угорської ділянок державного кордону.

17 червня 2003 р. підписано Договір між Україною і Румунією про режим українсько-румунського державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань, однак неврегульованим є питання щодо делімітації континентального шельфу та виключних економічних зон України і Румунії в Чорному морі.

Так, у підходах до делімітації економічної зони та континентального шельфу в Чорному морі Україна і Румунія знаходяться на принципово протилежних позиціях.

Позиція української сторони ґрунтується на тому, що при проведенні лінії розмежування виключних економічних зон та континентального шельфу (відповідно до п. 1 ст. 121 Конвенції ООН з морського права) о. Зміїний є островом і має вплив на делімітацію економічних зон та континентального шельфу. Лінія розмежування повинна починатися від точки стику територіальних морів України і Румунії і проводитися з урахуванням о. Зміїного та принципів розмежування, встановлених міжнародним правом¹³.

Румунська сторона наполягає, що при проведенні лінії розмежування економічних зон та континентального шельфу необхідно виходити з того, що о. Зміїний — це скелясте формування і згідно з п. 3 ст. 123 Конвенції ООН з морського права не повинен впливати на розмежування економічної зони і континентального шельфу.

З метою врегулювання вищезазначеного питання, експертами проведено 24 раунди переговорів, однак сторони залишилися на протилежних позиціях.

19 листопада 2004 р. румунська сторона подала заяву до Міжнародного Суду ООН щодо делімітації континентального шельфу та виключних економічних зон України і Румунії у Чорному морі). В свою чергу, відповідно до рішення Міжнародного Суду, Україна представила Контр-меморандум — 16 травня 2006 р. 19 грудня 2006 р. румунська сторона подала репліку на Контр-меморандум української сторони, а 5 липня 2007 р. українська сторона надала до Суду контр-репліку. Триває процес розгляду справи у суді.

Сучасний стан договірно-правового оформлення державного кордону виглядає таким чином:

- загальна протяжність державного кордону України становить 6992,98 км, із них: сухопутна ділянка — 5637,98 км, морська ділянка — 1355 км;

- з країнами СНД державний кордон має протяжність 4601,24 км, (65 %), з країнами ЄС — 1390,742 км (20 %), протяжність територіального моря 1001 км (15 %);

- площа виключної (морської) економічної зони України складає 82,474 квадратних кілометри.

Державний кордон між Україною і Республікою Польща (542,39 км), Угорською Республікою (136,7 км), Словацькою Республікою (97,852 км) в договірно-правовому відношенні оформлено повністю.

¹¹ Договір між Україною і Республікою Польща про правовий режим українсько-польського державного кордону, співробітництво і взаємодопомогу з прикордонних питань від 12.01.1993 р. // ВВР. — 1993. — № 36. — Ст. 365.

¹² Договір між Україною і Республікою Молдова про державний кордон від 18.07.1999 р. // ОБУ. — 2007. — № 90. — Ст. 3323.

¹³ Про виключну (морську) економічну зону України: Закон України від 16.05.1995 р. // ВВР. — 1995. — № 21. — Ст. 152.



На сьогодні завершено спільну перевірку проходження українсько-польського кордону (опрацьовано і підписано підсумкові документи, триває внутрішньодержавне погодження) та українсько-угорського кордону (підсумкові документи перевірки ратифіковано Законом України “Про ратифікацію документів редемаркації державного кордону між Україною і Угорською Республікою” від 26.11.03 р. № 1336-IV¹⁴). У лютому 2007 р. — документи ратифіковані Парламентом Угорської Республіки. Під час візиту Президента України до Угорщини в липні 2007 року відбувся обмін Ратифікаційними Грамотами.

Завершено другу спільну перевірку українсько-словацького державного кордону, 6 грудня 2006 р. у м. Києві підписано підсумкові документи за результатами другої спільної перевірки, які затверджено Урядами України та Словацькою Республікою.

Планово здійснюються заходи з першої спільної перевірки українсько-румунського державного кордону.

Як свідчить досвід, найбільше проблем виникає в процесі делімітації та демаркації кордонів між колишніми республіками СРСР. І це зрозуміло. Якщо західний кордон України був досить чітко визначений на місцевості й тепер потребує тільки його перевірки та оновлення договірно-правових демаркаційних документів, то межі між колишніми республіками Союзу були зафіксовані тільки на черговій топографічній карті масштабу 1:100 000.

І це одна складна проблема потребує вирішення. Багато населених пунктів, шляхів, промислових, сільськогосподарських та інших об’єктів у прикордонних районах за радянських часів були побудовані без належного погодження з відповідними державними органами. Тому сьогодні вони опинилися по обидва боки від лінії кордону.

Аналізуючи проведення делімітаційних та демаркаційних робіт з країнами СНД, можна констатувати про існування так званих “кризових точок” на кордонах, врегулювання яких повинно вирішуватись у форматі роботи спільних демаркаційних комісій та на міждержавному рівні.

Лінія адміністративно-територіального розподілу між союзними республіками колишнього СРСР не співпадає із делімітаційною лінією: з Росією на 14 ділянках протяжністю 85 км; з Білоруссю на 5 ділянках протяжністю 17 км.

Не врегульовано майнові питання експлуатації залізничної колії (26 км) на ділянці Розсош-Чорткове-Мілове в межах Луганської області, яка 10 разів перетинає українсько-російський кордон.

Не визначено порядок використання транзитних автошляхів на кордоні: з Росією на 7 ділянках загальною протяжністю 42,5 км; з Білоруссю на 2 ділянках протяжністю 8 км.

Згідно адміністративно-територіального розподілу о. Чаков на р. Дніпро належить Україні. Під час делімітації українсько-білоруського кордону він відійшов суміжній стороні.

Як показує світова практика, врегулювати ці питання за короткий час можна тільки при наявності достатньої політичної волі в договірних сторін.

Нагальні питання договірно-правового оформлення державного кордону з країнами СНД на сьогодні є такими.

РОСІЙСЬКА ФЕДЕРАЦІЯ (протяжність кордону 2 295,04 км).

1. Започаткування демаркації сухопутної ділянки українсько-російського державного кордону.

Сухопутна ділянка кордону (1 974,04 км) — делімітацію державного кордону завершено. Підписано Договір між Україною і Російською Федерацією про українсько-російський державний кордон від 28.01.03 р.¹⁵ Договір ратифіковано Парламентами.

Відповідно до Указу Президента України від 6 грудня 2005 р. українською стороною утворена українська частина Спільної демаркаційної комісії.

На сьогодні російська частина демаркаційної комісії не утворена. Роботи з демаркації кордону не розпочато.

Російська сторона пов’язує започаткування демаркації сухопутної ділянки кордону із вирішенням питань щодо укладання Угоди про демаркацію українсько-російського державного кордону та підписанням Положення про демаркацію.

¹⁴ Про ратифікацію документів редемаркації державного кордону між Україною і Угорською Республікою: Закон України від 26.11.03 р. // ВВР. — 2004. — № 15. — Ст. 213.

¹⁵ Договір між Україною і Російською Федерацією про українсько-російський державний кордон від 28.01.03 р. // ВВР. — 2004. — № 32. — Ст. 386.



22 грудня 2006 р. у м. Києві відбулось перше засідання Українсько-Російської міждержавної комісії за участю Президентів України і Російської Федерації. За результатами засідання прийнято політичне рішення щодо інтенсифікації переговорного процесу з метою започаткування демаркації сухопутної ділянки спільного кордону.

22-23 січня 2008 р. в м. Києві відбулися консультації експертів України і РФ з питань демаркації сухопутної ділянки українсько-російського державного кордону. Під час переговорів експерти розглянули проект двосторонньої угоди про демаркацію українсько-російського державного кордону та продовжили роботу щодо узгодження проекту Положення про Спільну українсько-російську демаркаційну комісію.

2. Питання розмежування Азовського моря, північно-східної частини Чорного моря та Керченської протоки.

Переговори тривають з 1996 р., всього проведено двадцять вісім раундів переговорів (останній — 28-29 листопада 2007 року). Представники Держприкордонслужби беруть активну участь у всіх раундах переговорів.

24 грудня 2003 р. Президентами України і Російської Федерації підписано Договір між Україною та Російською Федерацією про співробітництво у використанні Азовського моря і Керченської протоки. Договір ратифіковано Верховною Радою (Закон України від 20.04.04 р. № 1682-IV¹⁶).

На сьогоднішній день існують різні підходи сторін до питань розмежування Азовського, Чорного морів і Керченської протоки.

Найбільші розбіжності сторін пов'язано із небажанням російської сторони визнати колишній адміністративний кордон між колишніми УРСР та РСФСР як державний кордон між Україною і Російською Федерацією.

На сьогодні позиції сторін за результатами переговорів виглядають таким чином.

Позиція української сторони:

- у Керченській протоці Україна і Росія успадкували кордон з часів колишнього Радянського Союзу,
- лінія державного кордону в Керченській протоці повинна співпадати з лінією адміністративно-територіального розподілу між колишніми УРСР та РРФСР.

Позиція російської сторони ґрунтується на трьох варіантах врегулювання зазначеного питання:

- недоцільно встановлювати взагалі державний кордон в акваторії Керченської протоки, “достатньо” статусу “історично внутрішніх вод” України та Росії;
- провести лінію державного кордону по узбережжю сторін з тим, щоб сама акваторія протоки залишилась спільною для використання обома країнами;
- виділення обом країнам прибережних смуг розміром від 0,3-0,5 морських миль, а решті акваторії надати статус спільного використання.

РЕСПУБЛІКА БІЛОРУСЬ (протяжність кордону — 1084,2 км).

Делімітацію державного кордону проведено, але нормативно не оформлено.

12 травня 1997 р. Президентами України і Республіки Білорусь підписано Договір про державний кордон, який ратифіковано Верховною Радою України у червні 1997 р. До теперішнього часу білоруською стороною Договір не ратифіковано.

Це не дає змогу започаткувати демаркацію спільного державного кордону.

РЕСПУБЛІКА МОЛДОВА (протяжність кордону — 1 222,0 км).

Делімітацію державного кордону завершено. 18 серпня 1999 р. підписано Договір між Україною і Республікою Молдова про державний кордон, який ратифіковано Парламентами держав.

У 2002 р. започатковано демаркацію українсько-молдовського кордону.

Всього продемарковано 764 км, не продемарковано — 458 км українсько-молдовського кордону, із них: центральна ділянка 452 км — придністровський сегмент, південна ділянка 6 км — 6 ділянок. Проведено 30 засідань Спільної українсько-молдовської демаркаційної комісії.

¹⁶ Про ратифікацію Договору між Україною та Російською Федерацією про співробітництво у використанні Азовського моря і Керченської протоки: Закон України від 20.04.04 р. // ВВР. — 2004. — № 32. — Ст. 387.



Українсько-молдовський державний кордон умовно поділений на ділянки:

- північну — у межах Чернівецької та Вінницької областей;
- центральну — Придністровський сегмент;
- південну — у межах Одеської області.

Роботи з демаркації північної ділянки українсько-молдовського кордону завершено, за винятком позначення кордону в районі буферного гідровузла Дністровської ГЕС-2. Винесено на місцевість 300 км державного кордону, з них: у межах Чернівецької області — 170 км, у межах Вінницької області — 130 км.

Тривають роботи на південній ділянці українсько-молдовського державного кордону в межах Одеської області, продемарковано 464 км. державного кордону.

Сьогодні залишаються неузгодженими питання щодо винесення на місцевість лінії державного кордону на 6 ділянках загальною протяжністю 6 км. Зазначені питання потребують подальшого опрацювання на експертному рівні.

Найбільш актуальним на сьогодні є питання щодо демаркації центральної ділянки українсько-молдовського державного кордону протяжністю 452 км.

Так, невизначеність статусу Придністровської Молдовської Республіки, не урегульованість відносин між офіційним Урядом Республіки Молдова і керівництвом ПМР не дає можливості розпочати демаркацію українсько-молдовського кордону на Придністровській ділянці.

Зазначене питання потребує політичного врегулювання.

Підсумовуючи вищенаведене можна констатувати, що завершення договірно-правового оформлення державного кордону є одним з пріоритетних завдань діяльності органів влади.

Встановлення державного кордону та його правове оформлення має стратегічне значення для забезпечення національної безпеки України. Врегулювання зазначеного питання дозволить нормативно закріпити питання режиму державного кордону та сприятиме активній протидії протиправній діяльності на кордоні.

До найважливіших нагальних питань сучасного договірно-правового оформлення державного кордону на сучасному етапі державотворення належать невирішені питання делімітації та демаркації сухопутних ділянок, розмежування в Керченській протоці, реалізація прав на виключну (морську) економічну зону в Азовському морі з Російською Федерацією та в Чорному морі — з Російською Федерацією і Румунією.

Як свідчить практика, для реалізації завдань з договірно-правового оформлення повинні бути задіяні всі можливі методи, а саме міждержавні переговори, особисті контакти керівників держав і урядів, міжвідомчі переговори і консультації. Бажаний результат може бути досягнутим лише за умов чіткої координації цієї роботи і тісної взаємодії між учасниками процесу.

Дуже важливе місце при цьому належить керівникам делегацій. Від їх уміння забезпечити нормальну роботу, “атмосферу” під час переговорів у цілому залежать їх строки і отриманні результати. На жаль, методика роботи з питань ДПО і його особливостей на сьогодні дуже слабо вивчена і потребує ретельного наукового розроблення з використанням досвіду інших країн.

Методологія проведення цієї роботи в цілому характерна для всіх держав, але шляхи вирішення проблемних питань, які виникають при цьому, дуже різноманітні.

Це питання може бути предметом наукових досліджень і розробок, а їх результати стануть доброю допомогою в організації досить складної роботи по ДПО державного кордону України.

