



МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Ю. О. Царьов

*кандидат психологічних наук, старший науковий співробітник,
професор кафедри інженерного та технічного
забезпечення охорони державного кордону
Національної академії Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького (м. Хмельницький)*

УДК 354:342.2:355.457(477)

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОРГАНІЗАЦІЄЮ ПЕРЕГОВОРНОГО ПРОЦЕСУ З ПИТАНЬ ДОГОВІРНО-ПРАВОВОГО ОФОРМЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ

*Розглянуто особливості державного управління організацією
переговорного процесу з врегулювання питань договірно-правового
оформлення державного кордону України.*

Ключові слова: переговорний процес, договірно-правове оформлення, міждержавні переговори, механізми державного управління, державний кордон.

Як свідчить світовий досвід, не оформлені у договірному відношенні межі території складають серйозну небезпеку незалежності, державному суверенітету та територіальній цілісності кожної держави. Актуальним є це питання і для України. Так, відповідно до ст. 7 Закону України “Про основи національної безпеки України” незавершеність договірно-правового оформлення і недостатнє облаштування державного кордону України є однією із загроз національної безпеки України [1].

Завдяки активним державно-управлінським заходам за роки незалежності України вдалося підтвердити існуючу за радянські часи лінію державного кордону з Словачькою Республікою, Угорською Республікою, Республікою Польща та Румунією. Колишня радянська лінія, стала лінією державного кордону України з цими суміжними країнами. Її протяжність становить 1 390,72 кілометрів, що складає лише 20 відсотків від загальної протяжності державного кордону України.

Наразі більшість державного кордону України — 4 601,24 км не оформлена у правовому відношенні. На нашу думку, процес завершення договірно-правового оформлення державного кордону потребує консолідованих та узгоджених дій органів державної влади, що беруть участь у організації, підготовці та проведенні переговорного процесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій присвячених особливостям державного управління організацією переговорного процесу з питань договірно-правового оформлення



державного кордону не досліджувалися, окрім того ці особливості були предметом спеціальних досліджень за радянських часів таких вчених, як: А. А. Громико, А. Г. Ковальов, В. М. Додонов, В. П. Панов, О. Г. Румянцев А. П. Сальков та інших науковців, також на сьогодні в державі відсутня єдина стратегія підготовки до міжнародних переговорних процесів.

Мета статті — розглянути особливості державного управління організацією переговорного процесу з питань договірно-правового оформлення державного кордону.

З розпадом Радянського Союзу гостро постали питання щодо встановлення національних державних кордонів між колишніми Радянськими Республіками, які стали суверенними незалежними державами. Досвід міждержавних переговорів свідчить, що керівництвом Російської Федерації та Республіки Білорусь не вважає спільні з Україною ділянки державного кордону пріоритетними та протягом тривалого часу зволікає із остаточним врегулюванням питань договірно-правового оформлення спільних державних кордонів. Так, білоруська сторона до цього часу не провела відповідні внутрішньодержавні процедури щодо ратифікації та набуття чинності Договором між Україною та Республікою Білорусь про державний кордон [2], який було укладено ще 12 травня 1997 року та ратифіковано Верховною Радою України 18 липня 1997 року.

Слід констатувати, що Російська Федерація залишилася єдиною сусідньою державною України (протяжність державного кордону — 2 295 кілометрів) з якою досі не підписано необхідні міжнародні договори, котрі б повністю врегулювали питання про спільний державний кордон. Неузгодженими залишаються близько 300 км лінії державного кордону в Азовському і Чорному морях та Керченській протоці. Попри те, що двосторонній переговорний процес триває з 1996 року, за його результатами вдалося лише узгодити серединну лінію в Азовському морі, яка відповідно до норм міжнародного права має стати основою для визначення лінії державного кордону в цій акваторії. Російська сторона ігнорує ці норми і продовжує безпідставно наполягати на перенесенні лінії розмежування у бік України з метою розділення Азовського моря за принципом “50х50” та визнання його внутрішнім морем обох держав.

Складно відбувається державно-управлінський процес демаркації україно-молдовського державного кордону, особливо його придністровського сегменту (протяжністю — 452 кілометри). Значною мірою на ефективність переговорів з делімітації та демаркації державного кордону України з Російською Федерацією, Республікою Білорусь та Республікою Молдова впливає деструктивна позиція суміжних держав, яка використовується ними з метою реалізації намірів щодо територіального розмежування на свою користь. Водночас загострення та надмірна політизація українською стороною питань делімітації і демаркації кордонів на сучасному етапі може негативно позначитись не лише на перспективах двосторонньої співпраці нашої держави із сусідніми країнами, але й створити передумови для активізації ними спроб дестабілізації обстановки в Україні та її дискредитації на міжнародній арені. Поряд з політичними питаннями, державно-управлінський процес договірно-правового оформлення державного кордону також гальмується через наявні факти неврегульованості міждержавних майнових відносин, порядку господарювання на прикордонних об’єктах та у прикордонних водах. Це є наслідком відсутності консолідованої позиції органів державної влади та органів місцевого самоврядування України, відповідальних за вирішення цих питань.

Сучасний досвід договірно-правового оформлення державного кордону свідчить, що динаміці переговорного процесу суттєво перешкоджають:

- 1) наявність ділянок, на яких лінія кордону, проведена під час делімітації, не збігається з лінією адміністративного розподілу між колишніми радянськими республіками.
- 2) не урегульованість на міждержавному рівні порядок руху осіб, транспортних засобів і вантажів транзитними ділянками автомобільних та залізничних доріг.
- 3) неврегульовані майнові та фінансові питання між суб’єктами господарської діяльності України і суміжних країн.

Організуючи переговорний процес, слід врахувати, що наявність значної кількості проблемних ділянок кордону може суттєво вплинути на процес демаркації кордону та



його тривалість у часі. При цьому його інтенсивність суміжними державами пов'язуватиметься із рівнем міждержавних відносин з Україною й за необхідності гальмуватиметься або повністю зупинятиметься. На нашу думку, суттєво перешкоджає державно-управлінському процесу договірно-правового оформлення відсутність у державі єдиної стратегії переговорного процесу з цього питання. Сутність стратегії переговорного процесу полягає у створенні ефективних механізмів державного управління метою яких є захист національних інтересів України у форматі переговорного процесу з питань договірно-правового оформлення державного кордону України.

Основами стратегії переговорного процесу є принципи:

- дотримання норм міжнародного права;
- захисту суверенітету, територіальної цілісності та національних інтересів держави;
- адаптації до новітніх викликів та загроз у прикордонній сфері;
- доброї волі та готовності до взаємних компромісів;
- послідовності та неупередженості рішень.

Механізмами реалізації стратегії є організація, підготовка та проведення міждержавних переговорів з питань договірно-правового оформлення державного кордону. Підготовка до переговорів розпочинається задовго до їх початку, і від того, наскільки політично, організаційно і технічно вони забезпечені, залежать їх результати. Стратегія переговорного процесу та механізми державно-управлінської діяльності з організації переговорів відображаються у відповідних нормативних актах Президента та Уряду України.

Документами передбачається:

- 1) визначення комплексних організаційних та практичних завдань органам державної влади України, що беруть участь в організації, підготовці та проведенні переговорного процесу.
- 2) затвердження директив (повноважень) українській делегації у форматі переговорного процесу з питань договірно-правового оформлення кордону.
- 3) формування порядку денного, програми переговорів та складу української делегації.
- 4) розробка проектів нормативно-правових актів, що плануються до обговорення із суміжною стороною під час переговорів.
- 5) питання протокольного, організаційного та технічного забезпечення переговорного процесу.

Державне управління переговорним процесом у сфері договірно-правового оформлення державного кордону України — скоординована діяльність компетентних органів державної влади України, спрямована на ефективну реалізацію стратегії переговорного процесу з питань договірно-правового оформлення державного кордону та мінімізації можливих негативних наслідків національним інтересам держави на кордоні.

Державне управління переговорним процесом у сфері договірно-правового оформлення державного кордону України ґрунтується на дотриманні міжнародних нормативно-правових актів, національного законодавства та реалізовується у межах наданих делегаціям директив (повноважень).

Державним управлінням переговорним процесом з питань договірно-правового оформлення державного кордону скеровується Міністерством закордонних справ України — основним державним координатором у сфері зовнішніх зносин [3]. Цей процес поділяється на чотири основних етапи:

- 1) на **першому етапі** — *організаційному*, Сторони дипломатичними каналами узгоджують дату і місце проведення переговорів, програму, порядок денний, склад учасників, перелік та зміст проектів документів і рішень, що плануються до обговорення у форматі переговорів. Також обговорюються організаційні та технічні питання забезпечення переговорного процесу, питання дипломатичного протоколу та етикету. Організація переговорів передбачає забезпечення комфортних умов для роботи делегацій у спеціально обладнаних приміщеннях, наявності перекладачів, транспорту, зв'язку,



мультимедійного супроводження, протокольного та буфетного забезпечення, охорони тощо. Переговорний процес з врегулювання нагальних питань договірно-правового оформлення державного кордону передбачається обов'язкове дотримання Сторонами статусу та персонального складу делегацій. Як правило зазначені переговори проводяться на таких рівнях:

— міждержавному (найвищому рівні), що передбачають участь керівників держав у переговорному процесі;

— міжурядовому, що передбачають участь керівників Урядів країн, або урядових уповноважених, як у форматі проведення міжурядових комісій з прикордонних питань, так і у двосторонньому форматі;

— на рівні керівництва зовнішньополітичних відомств України із суміжними країнами;

— на рівні делегацій (науково-експертних груп) у форматі роботи спільних комісій з делімітації, демаркації та перевірки лінії проходження державного кордону.

Вирішальна роль при цьому відводиться міждержавним переговорам на найвищому рівні, в процесі яких приймаються ключові стратегічні рішення у міждержавних стосунках з питань нормативно-правового врегулювання та встановлення державних кордонів. Персональний склад делегацій для ведення міжнародних переговорів визначається рівнем переговорів, міжнародним протоколом, традиціями і, як правило, є симетричним складу протилежної сторони. Протокольні аспекти організації переговорного процесу також займають особливе місце в процесі підготовки. До них віднесено підготовку приміщення з символами та належними атрибутами держав, розробку чіткого плану розташування членів делегацій, процедури зустрічі гостей, способів доставки до місця переговорів, культурну програму та інше.

2) найбільш складним та відповідальним, на нашу думку, є **другий, підготовчий**, етап процесу з питань договірно-правового оформлення державного кордону. Він проводиться кожною стороною переговорного процесу окремо, враховуючи національні цінності та пріоритети. Зазначена діяльність організовується у рамках наданих делегаціям директив (повноважень). Робота, як правило, розпочинається з узгодження складом української делегації єдиної консолідованої позиції з кожного питання порядку денного переговорів. У подальшому, проводиться детальний аналіз можливої позиції партнерів по переговорах, визначаються межі максимальних поступок і компромісів (у рамках наданих повноважень), опрацьовується тактика дій делегації на переговорах, перелік та зміст проектів документів, що плануються до підписання за результатами переговорів. Організуючі переговорний процес, його учасники мають приділяти важливу увагу на підготовку та узгодження проектів документів, які мають обговорюватися на переговорах та розробки (в разі необхідності) альтернативних варіантів. Ця складна і відповідальна робота вимагає глибокого знання всіх аспектів проблеми, що буде обговорюватися: змісту наявної документації, міжнародних прецедентів, історії дипломатії, міжнародного права та багатьох інших напрямів. Велика увага на підготовчому етапі приділяється питанням інформаційного забезпечення переговорів. Як свідчить практичний досвід, широка і продумана інформаційна кампанія в засобах масової інформації може мати надзвичайний вплив на хід переговорів. Головне при цьому — чітке врахування як внутрішньої ситуації в країні, так і зовнішньополітичних факторів. Підготовка переговорного процесу передбачає також підготовки складом української делегації "пакету" інформаційно-довідкових матеріалів, до яких відносяться:

— нормативно-правові акти, двосторонні і багатосторонні договори і угоди, що уклалися між учасниками переговорів, а інколи — між учасниками та третіми державами;

— національне законодавство суміжної сторони з проблематики переговорів;

— аналітичні довідки про країну проведення переговорів, її політичний устрій і державний апарат, звичаї, традиції і протокольні норми;

— довідки про стан та перспективи переговорного процесу;

— біографічні довідки на учасників переговорного процесу з якими доведеться



зустрічатися та інші матеріали за потреби.

3) **третій етап** передбачає *проведення переговорів* з питань договірно-правового оформлення державного кордону делегаціями за узгодженим форматом. Переговорний процес відбувається відповідно до загальноприйнятих норм міжнародного права, дипломатичного протоколу та етикету. Під час самих переговорів створюються такі умови, щоб усі учасники могли викласти свою точку зору і аргументувати її, переконати співрозмовників в її доцільності. Виступи на переговорах повинні бути аргументованими, чіткими і лаконічними. Результати переговорів фіксуються у відповідних угодах, протоколах, заявах, комюніке, меморандумах та інших письмових документах. Документи складаються державними мовами учасників переговорів (як правило у двох примірниках), вони повинні бути автентичними та мати однакову силу. Готуючи підписні документи за результатами переговорів, Сторони у межах повноважень намагаються виробити компромісні формулювання і рішення. У разі принципових розбіжностей під час переговорного процесу, кожна сторона в підсумкові документи вносить свою позицію з кожного питання порядку денного. За згодою делегацій по закінченню переговорів проводяться прес-конференції або надається інформація для засобів масової інформації.

4) на **четвертому етапі, завершальному**, результати переговорів доповідаються керівництву держави, вносяться пропозиції щодо реалізації домовленостей, досягнутих у форматі переговорів. Опрацьовуються питання інформаційної підтримки засобами масової інформації та суспільством результатів переговорів, розробляється схема контролю за їх виконанням. При цьому механізми державного управління мають бути спрямовані на максимально ефективне використання результатів переговорів на користь національним інтересам української сторони. У разі, коли довготривалий переговорний процес не має позитивних результатів, а принципові позиції сторін залишаються незмінними, один з учасників переговорів може виступити із заявою про намір завершити договірно-правове оформлення (демаркацію кордону) в односторонньому порядку. Найбільш важлива оцінка демаркації державного кордону в односторонньому порядку, з точки зору міжнародного права, полягає у тому, що такі дії становитимуть односторонні акти держави, відповідність якого може визнаватися або оскаржуватися:

- а) суміжною державною;
- б) третіми державами;
- в) міжнародним співтовариством.

Отже, очевидним правовим наслідком односторонньої демаркації може стати виникнення міжнародно-правового спору із суміжною державною. Є незначною й вірогідною визнавання суміжними і третіми державами односторонньої демаркації де-юре з огляду на відсутність договірної основи.

У разі початку односторонніх дій з позначення на місцевості державного кордону України до можливих *позитивних наслідків* можна віднести:

- забезпечення суверенітету, територіальної цілісності та інтересів України на своїй території та частині морських акваторій;
- продуктивне використання прикордонних морських і сухопутних просторів України;
- більш ефективна боротьба з незаконною міграцією, контрабандою та незаконною торгівлею зброєю і наркотиками;
- спонукання суміжної сторони до участі у роботах з демаркації державного кордону;
- просування процесів співробітництва з ЄС, зокрема і з питання безвізового режиму тощо.

Водночас, можливими *негативними наслідками* можуть бути:

- негативна реакція міжнародної спільноти та невизнання односторонніх дій України з питань односторонньої демаркації кордону, які можуть підтримуватись і іншими суміжними державами;
- дипломатичні демарші та ноти протесту суміжної сторони;
- масовані інформаційні акції вітчизняних та зарубіжних засобів масової інформації;



— дестабілізація обстановки в прикордонних регіонах, тощо.

Плануючи стратегію переговорного процесу з врегулювання питань договірно-правового оформлення державного кордону України, вкрай необхідно враховувати всі вади та переваги демаркації в односторонньому порядку.

Переговори у міжнародному житті займають важливе місце, тому що через них виражається зміст і спрямованість міжнародної політики держави. Вони справедливо належать до найдавніших видів міжнародних відносин і є формою офіційного спілкування між представниками урядів і народів, одним з найбільш ефективних засобів врегулювання суперечок та проблемних питань. Одним із важливих принципів конструктивного ведення міжнародних переговорів є уміння йти на взаємні поступки і компроміси у рамках наданих делегаціям директив та повноважень. Проведення таких переговорів не дарма віднесене до сфери мистецтва та важливого механізму здійснення міжнародної політики.

Відповідно до вищезазначеного, механізми державного управління процесом договірно-правового оформлення мають бути спрямовані на ефективний захист національних інтересів нашої держави на кордоні.

Список використаних джерел

1. Про правонаступництво України : Закон України від 12.09.1991 р. № 1543-ХІІ [Текст] // ВВР. — 1991. — № 46 (12.11.1991). — Ст. 617.
2. Договір між Україною і Республікою Білорусь про державний кордон від 12.05.1997 р. [ратифіковано Законом № 491/97-ВР від 18.07.1997 р. [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Вся база “Законодавство України”. — Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=112_004.
3. Про заходи щодо вдосконалення координації діяльності органів державної влади у сфері зовнішніх зносин : Указ Президента України від 18.09.1996 р. № 841 [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Вся база “Законодавство України”. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=841%2F96>.
4. Договір між Україною і Російською Федерацією про українсько-російський державний кордон [ратифіковано Законом № 1681-IV від 20.04.2004 р.] [Текст] // ОВУ. — 2004. — № 22 (18.06.2004). — Стор. 293. — Ст. 1537.
5. Договір між Україною і Республікою Молдова про державний кордон від 18.08.1999 р. [ратифіковано Законом № 1633-III від 06.04.2000 р.] [Текст] // ОВУ. — 2007. — № 90 (07.12.2007). — Стор. 165. — Ст. 3323.
6. Декларація про державний суверенітет від 16.07.1990 р. № 55-ХІІ [Текст] // ВВР УРСР. — 1990. — № 31 (31.07.1990). — Ст. 429.
7. Енциклопедичний словник з державного управління [Текст] / [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.
8. *Надолішній, П. І.* Теорія та історія державного управління: Опорний конспект лекцій до навчальної дисципліни [Текст] / П. І. Надолішній. — [вид. 2-е, доп.]. — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. — 136 с.
9. *Приходченко, Л. Л.* Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади [Текст] : [монограф.] / Л. Л. Приходченко. — Одеса : Оптимум, 2009. — 300 с.

*Рекомендовано до друку кафедрою державного управління та місцевого самоврядування
Хмельницького університету управління та права
(протокол № 7 від 1 квітня 2011 року)*

Надійшла до редакції 11.04.2011

Царёв Ю. О. Особенности государственного управления организацией переговорного процесса по вопросам договорно-правового оформления государственной границы Украины

Рассмотрены особенности государственного управления организации переговорного процесса по урегулированию вопросов договорно-правового оформления государственной границы Украины.

Ключевые слова: *переговорный процесс, договорно-правовое оформление, межгосударственные переговоры, механизмы государственного управления, государственная граница.*



Tsariov, Yu. O. Peculiarities of State Management of Negotiation Process Organization Concerning Contractual Legalization of the State Border of Ukraine

The article deals with peculiarities of state management of negotiation process organization concerning contractual legalization of the state border of Ukraine.

Key words: *negotiation process, contractual legalization, interstate negotiations, state management mechanisms, state border.*

