

Ю. О. Царьов,
к. психол. наук, с. н. с., професор кафедри,
Національна Академія Державної прикордонної служби України ім. Б. Хмельницького

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ З ПИТАНЬ ДОГОВІРНО-ПРАВОВОГО ОФОРМЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ

У статті проаналізовано діяльність органів державної влади України з врегулювання нагальних питань договірно-правового оформлення державного кордону України.

The article analyzes state powers activities on solving state border.

Ключові слова: державний кордон, договірно-правове оформлення, делімітація кордону, демаркація кордону, політичне врегулювання.
Key words: state border, state border legalizations, delimitation, demarcation, political solving.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Після розпаду СРСР на пострадянському просторі стратегічного значення набули питання встановлення державних кордонів та забезпечення їх надійної охорони.

Загальна протяжність державного кордону України становить 6992,982 км, з них сухопутна ділянка — 5637,982 км, морська ділянка — 1355 км, у тому числі:

— з країнами-членами ЄС — 1390,742 км (20% від загальної протяжності державного кордону — кордони у договірно-правовому відношенні оформлені повністю);

— з державами-учасниками СНД — 4601,24 км (65% від загальної протяжності державного кордону — не оформлена у правовому відношенні);

— по територіальному морю — 1001 км (15% від загальної протяжності державного кордону).

Площа виключної (морської) економічної зони України складає 72 658 кв. км.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що на сьогодні потребує консолідованих державно-управлінських рішень врегулювання питань демаркації українсько-російського та українсько-білоруського державних кордонів, Азово-Керченське врегулювання, завершення демаркації Придністровського сегмента українсько-молдовського державного кордону.

Мета статті — визначити шляхи вдосконалення державно-управлінської діяльності з питань договірно-правового оформлення державного кордону України.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Державний кордон України є одним з найбільших у Європі, його протяжність становить близько семи тисяч кілометрів, з них понад 4,5 тисяч кілометрів — це нові кордони з республіками колишнього СРСР, що не оформлені у договірно-правовому відношенні.

У відповідності до статті 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].

На сьогодні прискорення процесу делімітації та демаркації державного кордону України є одним із основних напрямів державної політики з питань національної безпеки України у сфері безпеки державного кордону, а реальні та потенційні загрози національній безпеці України, пов'язані із незавершеністю договірно-правового оформлення і недостатнім облаштуванням державного кордону України, є актуальними і набувають гостроти.

До зазначених загроз можна віднести:

- 1) суттєві перешкоди у процесі європейської інтеграції країни;
- 2) інтенсивна політизація офіційними колами

окремих державних питань щодо державно-територіального статусу території України, приховані територіальні претензії з боку суміжних держав;

3) зростання небезпеки ескалації регіональних конфліктів біля кордонів України;

4) активізація міжнародної боротьби за природні ресурси та засоби їх доставки;

5) значний обсяг протиправної діяльності на кордоні;

6) непоодинокі суспільні акції з проявами сепаратизму;

7) посилення екологічних та техногенних загроз на суміжних з Україною територіях.

Як свідчить аналіз, розпад СРСР практично дезорганізував співпрацю пострадянських країн в сфері боротьби з тероризмом, незаконною міграцією та транскордонною організованою злочинністю, а відносна "прозорість" кордонів між державами колишнього Союзу сприяли поширенню злочинних проявів через кордони новоутворених держав.

Досвід міждержавних переговорів із колишніми радянськими республіками свідчить, що керівництво Російської Федерації та Республіки Білорусь не вважає спільні з Україною ділянки державного кордону пріоритетними, заходи з його посилення не адекватні тій ситуації, що складається на сьогодні на державному кордоні.

Відтак, 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:

— здійснення негативного впливу на реалізацію євроінтеграційних України;

— перегляду лінії адміністративного розподілу між республіками колишнього СРСР;

— реалізації намірів щодо територіального розмежування на свою користь.

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, що є наслідком відсутності консолідованої позиції органів державної влади та органів місцевого самоврядування, відповідальних за вирішення цих питань.

Аналіз державно-управлінських заходів, що вживались за роки незалежності керівництвом держави, свідчить про те, що вони були спрямовані на прискорення процесу договірно-правового оформлення державного кордону. Так, Декларацією про державний суверенітет України, що була прийнята Верховною Радою Української РСР 16 липня 1990 року визначено: "Верховна Рада України проголошує державний суверенітет України як верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зв'язках" [2].

Статтею 5 Закону України про правонаступництво України від 12.09.91 року було визначено: "Державний кордон Союзу РСР, що відмежовує територію України від інших держав, та кордон між Українською РСР і Білоруською РСР, РРФСР, Республікою Молдова за станом на 16 липня 1990 року є державним кордоном України" [3].

Угодою про створення Співдружності Незалежних Держав від 08.12.91 року зазначається: "Высокие Договаривающиеся Стороны признают и уважают территориальную целостность друг друга и неприкосновенность существующих границ в рамках содружества. Они гарантируют открытость границ,

свободу передвижения граждан и передачи информации в рамках Содружества" [4].

Договором між Українською Радянською Соціалістичною Республікою і Російською Радянською Федеративною Соціалістичною Республікою від 22.11.90 року визначено: "Високі Договірні Сторони визнають і поважають територіальну цілісність Української Радянської Соціалістичної Республіки і Російської Радянської Федеративної Соціалістичної Республіки в нині існуючих у межах СРСР кордонах" [5].

Договором між Українською Радянською Соціалістичною Республікою і Білоруською Радянською Соціалістичною Республікою від 31.08.91 року зазначається: "Сторони визнають і поважають територіальну цілісність Української Радянської Соціалістичної Республіки і Білоруської Радянської Соціалістичної Республіки в нині існуючих кордонах" [6].

Слід зазначити, що українсько-польська, українсько-словацька, українсько-угорська та українсько-румунська ділянки державного кордону України були демарковані ще за часи СРСР, а у подальшому редемаркувались та перевірялись. Завдяки активним політко-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 укладені: — Договір між Україною і Словацькою Республікою про спільний державний кордон від 14 жовтня 1993 року [7];

— Договір між Україною і Угорською Республікою про режим українсько-угорського державного кордону, співробітництво і взаємодопомогу з прикордонних питань від 15 травня 1995 року [8];

— Договір між Україною і Республікою Польща про правовий режим українсько-польського державного кордону, співробітництво і взаємодопомогу з прикордонних питань від 12 січня 1993 року [9];

— Договір між Україною і Республікою Білорусь про державний кордон від 12 травня 1997 року [10];

— Договір між Україною і Республікою Молдова про державний кордон від 18 серпня 1999 року [11].

За ініціативою української сторони, започатковано політичний діалог з Російською Федерацією з питань Азово-Керченського врегулювання та договірно-правового оформлення сухопутної ділянки українсько-російського державного кордону. На виконання положень Договорів про режим державного кордону із суміжними державами було створено прикордонні комісії, до завдань яких відноситься проведення перевірок державного кордону з подальшим затвердженням підсумкових документів демаркації. Розпочалися спільні перевірки україно-польської та україно-угорської ділянок державного кордону.

17 червня 2003 року підписано Договір між Україною і Румунією про режим українсько-румунського державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань.

З прийняттям Верховною Радою України 28 червня 1996 року Конституції України питання забезпечення національної безпеки у сфері договірно-правового оформлення державного кордону набули конституційної основи. Так, статтею 2 Конституції України зазначається: "Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою".

Статтею 17 закріплено конституційну норму: "Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної

безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу"; "Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організації і порядок діяльності яких визначаються законом" [12].

З розширенням Європейського Союзу та вступом Польщі, Словаччини, Угорщини та Румунії до ЄС перед державою постали завдання з модернізації системи державного управління, яке сприяло б вирішенню нагальних питань забезпечення прикордонної безпеки в умовах європейської інтеграції України.

Водночас на сьогодні в державі відсутні чіткі механізми координації та взаємодії органів державної влади у сфері договірно-правового оформлення кордону. Внаслідок цього переговорний процес із завершення договірно-правового оформлення державного кордону України, розмежування її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони тривалий час не має позитивних зрушень.

Досить складно відбуваються процеси, що пов'язані з врегулюванням питань демаркації українсько-російського та українсько-білоруського державних кордонів, завершення демаркації Придністровського сегмента українсько-молдовського державного кордону. 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.

На сьогодні потребує удосконалення державно-управлінська діяльність з питань договірно-правового оформлення кордону, насамперед з:

- 1) удосконалення координації діяльності органів державної влади, до компетенції яких відносяться питання договірно-правового оформлення державного кордону;
- 2) вжиття політико-дипломатичних заходів з питань завершення демаркації українсько-молдовського кордону та започаткування демаркації українсько-білоруської ділянки кордону;
- 3) політичного розв'язання питань Азово-Керченського врегулювання;
- 4) врегулювання низки майнових та фінансових питань на державному кордоні.

ВИСНОВКИ

Підсумовуючи вищенаведене, зазначимо, що завершення договірно-правового оформлення державного кордону є одним з пріоритетних завдань діяльності органів державної влади України. Встановлення державного кордону та його правове оформлення має стратегічне значення для забезпечення національної та прикордонної безпеки України. Врегулювання зазначеного питання дозволить нормативно закріпити питання режиму державного кордону та сприятиме активній протидії протиправній діяльності на кордоні. Як показує 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. Бажає результат може бути досягнутим лише за умов

чіткої координації цієї роботи і тісної взаємодії між учасниками процесу та ефективного державного управління у цій сфері. Методологія проведення цієї роботи в цілому характерна для всіх держав, але шляхи вирішення проблемних питань, які виникають при цьому, дуже різноманітні.

Отже, розробка ефективних механізмів державно-управлінської діяльності сфері договірно-правового оформлення державного кордону України є актуальним науковим завданням.

Література:

1. Закон України про основи національної безпеки України // Уряд. кур'єр. — 2003. — 30 липня.
2. Декларація про державний суверенітет // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1990. — № 31. — Ст. 429.
3. Закон України "Про правонаступництво України" // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 46.
4. Угода про створення Співдружності Незалежних Держав від 8 грудня 1991 року / Угоду із застереженнями ратифіковано Постановою Верховної Ради України № 1958-XII від 10.12.91: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ua/MU91039R.html.
5. Договір між Українською Радянською Соціалістичною Республікою і Російською Радянською Федеративною Соціалістичною Республікою від 19 листопада 1990 року / Договір ратифіковано Постановою ВР № 495-XII от 22.11.90: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=643_011.
6. Договір між Україною і Республікою Білорусь про державний кордон від 12 травня 1997 року / Договір ратифіковано Законом № 491/97-ВР від 18.07.97: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=112_004.
7. Договір між Україною і Словацькою Республікою про спільний державний кордон від 14 жовтня 1993 року. // Офіційний Вісник України, від 09.02.2007. — Ст. 272.
8. Договір між Україною і Угорською Республікою про режим українсько-угорського державного кордону, співробітництво і взаємодопомогу з прикордонних питань від 15 травня 1995 року. — Офіційний Вісник України. — № 96, від 28.12.2007. — Ст. 352.
9. Договір між Україною і Республікою Польща про правовий режим українсько-польського державного кордону, співробітництво і взаємодопомогу з прикордонних питань від 12 січня 1993 року / Договір ратифіковано Постановою ВР № 3379-XII від 14.07.93: <http://uazakon.com/document/tpart11/isx11248.htm>.
10. Договір між Україною і Республікою Білорусь про державний кордон від 12 травня 1997 року / Договір ратифіковано Законом № 491/97-ВР від 18.07.97: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=112_004.
11. Договір між Україною і Республікою Молдова про державний кордон від 18 серпня 1999 року. — Офіційний Вісник України 2007. — № 90, від 07.12.2007. — Ст. 332.
12. Конституція України // Відомості Верховної Ради (ВВР). — 1996. — № 30.
13. Енциклопедичний словник з державного управління. За ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. — К.: НАДУ, 2010. — 820 с.
14. 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. — 394 с.

Стаття надійшла до редакції 08.02.2011 р.