

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЩОДО ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СТРАТЕГІЇ У СФЕРІ ДОГОВІРНО-ПРАВОВОГО ОФОРМЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ

*У статті досліджено науково-практичні підходи запровадження Національної стратегії у сфері договірно-правового оформлення державного кордону України за сучасних умов державотворення.*

*The article examines scientific and practical approaches implementing the National Strategy in the field of legal registration of the state border of Ukraine in the current situation of the state.*

*Ключові слова: державне управління, державний кордон, договірно-правове оформлення державного кордону, Національна стратегія.*

*Key words: public administration, the state border, the legal regulation of the state border, the National Strategy.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Як свідчить аналіз, питання договірно-правового оформлення державних кордонів є стратегічними пріоритетами національної безпеки для країн усього пострадянського простору. Вкрай актуальним питанням договірно-правового оформлення державного кордону є і для України. Наша країна має один з найбільш кордонів в Європі, межує із зовнішнім кордоном Європейського Союзу, однак більшість ділянок державного кордону на сьогодні не оформлено у договірно-правовому оформленні.

Неврегульованість питань договірно-правового оформлення становить суттєву загрозу національній безпеці України, стримує врегулювання правових засад забезпечення режиму кордону, його облаштування, ускладнює протидію транскордонним загрозам на державному кордоні [1].

Суттєво перешкоджає процесу встановлення державного кордону відсутність в Україні єдиної Національної стратегії у сфері договірно-правового оформлення державного кордону України. Доцільність спеціального дослідження зумовлена введенням у дію рішення Ради Національної безпеки і оборони України від 8.06.2012 р. "Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України" затвердженої Указом Президента України 8.06.2012 р. № 389/2012, яка спрямована на вдосконалення системи забезпечення національної безпеки, стабілізацію суспільно-політичної та соціально-економічної ситуації, реформи у сфері державного управління та забезпечення необхідних організаційних й економічних умов для реформування усіх сфер суспільного життя у межах євроінтеграційного курсу держави. Зазначена стратегія має передбачити запровадження ефективних механізмів державного управління, що спрямовані на ефективну реалізацію Стратегії національної безпеки України у прикордонній сфері.

Слід зауважити, що стратегічні підходи до процесу забезпечення національної безпеки структурима сектору безпеки і оборони закладено в дію рішення Ради Національної безпеки і оборони України від 8.06.2012 р. "Про нову редакцію Воєнної доктрини України", затвердженої Указом Президента України 8.06.2012 р. № 390/2012. Тенденції розвитку воєнно-політичної обстановки у світі та внутрішні умови України, які можуть суттєво впливати на вирішення проблемних питань воєнно-політичних відносин, є незавершеність договірно-правового оформлення державного кордону України, внаслідок чого зберігається ймовірність висунення територіальних претензій до України та виникнення суперечок між державами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про нагальну потребу удосконалення національної системи державного управління у сфері договірно-правового оформлення державного кордону.

Мета статті — розглянути актуальні питання щодо формування Національної стратегії у сфері договірно-правового оформлення державного кордону України.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Державний кордон України — один з найбільших у Європі, його протяжність становить близько семи тисяч кілометрів, з них понад 4,5 тис. км — це нові кордони з республіками колишнього СРСР. Наша країна має спільні ділянки державного кордону з 7 державами, із них 4 країни є членами Європейського Союзу. Із набуттям державної незалежності, одним із головних завдань національної безпеки України було визначено договірно-правове оформлення державного кордону. Законом України про правонаступництво України 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" [2, ст. 5].

На сьогоднішній день основні загрози національній безпеці України у прикордонній сфері полягають у:

- 1) незавершеності договірно-правового оформлення і недостатньому облаштуванні державного кордону України;
- 2) можливих посягань на державний суверенітет України та її територіальну цілісність;
- 3) територіальні претензії з боку суміжних держав;
- 4) поширення тероризму, транскордонної організованої злочинності, незаконної міграції та контрабанді через державний кордон України;
- 5) воєнно-політичній нестабільності та конфліктах в прикордонних з Україною регіонах.

Із метою врегулювання питань договірно-правового оформлення державного кордону необхідно:

- забезпечити державну незалежність, територіальну цілісність, суверенітет України;
- мінімізувати негативний вплив суміжних держав стосовно територіальних претензій по відношенню до України;
- не допустити втягування України у регіональні прикордонні конфлікти;
- запровадити ефективні механізми державного управління у сфері договірно-правового оформлення відповідно до норм міжнародного права;
- створити ефективну систему національної безпеки у прикордонній сфері, що спрямована на протидію транскордонних глобальних викликів та загроз: тероризму, незаконній міграції, торгівлі людьми, контрабанді зброї та наркотичних засобів, транскордонної злочинності, тощо.

Слід зазначити, що на сучасному етапі державотворення вдалося досягти певного прогресу у сфері договірно-

правового оформлення державного кордону України, а саме:

1) підтверджено існуючу за радянські часи лінію державного кордону зі Словацькою Республікою, Угорською Республікою, Республікою Польща та Румунією, лінією державного кордону України із названими країнами;

2) проведено делімітацію державного кордону із колишніми радянськими республіками, а нині — суверенними країнами: Російською Федерацією, Республікою Білорусь, Республікою Молдова;

3) створено спільні демаркаційні комісії та започатковано практичні роботи з демаркації українсько-молдовського кордону та сухопутної ділянки українсько-російського державного кордону;

4) започатковано переговорний процес із Російською Федерацією з питань Азово-Керченського врегулювання;

5) реформовано прикордонні та митні органи України у відповідності до кращих європейських практик;

6) під керівництвом Міністерства закордонних справ України підготовлено фахівців у сфері договірно-правового оформлення державного кордону — представників компетентних органів державної влади, що беруть участь у переговорному процесі.

7) розроблено ґрунтовні нормативно-правові документи з питань делімітації та демаркації державного кордону.

Водночас на сьогодні залишається не врегульованим питання демаркації українсько-білоруського державного кордону, повільно відбуваються процеси договірно-правового оформлення сухопутної та морської ділянок спільного кордону з Росією. За нашими оцінками, офіційний Мінськ та Москва не зацікавлені у завершенні процесу договірно-правового оформлення спільного кордону з Україною. Блокування переговорного процесу має за мету здійснити спроби політичного тиску на керівництво України з метою врегулювання питань спільних державних кордонів на свою користь, нехтуючи національними інтересами України. Зазначена позиція російської та білоруської сторін представляє серйозну загрозу національній безпеці України, суттєво перешкоджає реалізації стратегічного курсу держави на європейську інтеграцію, не дозволяє ефективно здійснювати заходи з мінімізації транскордонних глобальних викликів та загроз у прикордонній сфері. Ситуація загострюється ще й тим, що на спільних ділянках державного кордону із зазначеними країнами поряд з політичними існують багато не врегульованих міждержавних питань економічного, фінансового, майнового характеру, що створюють несприятливі умови для перетинання громадянами державного кордону та призводять до численних конфліктних ситуацій на кордоні.

На сучасному етапі реформ в Україні відсутня єдина Національна стратегія у сфері договірно-правового оформлення державного кордону України. Як стверджує кандидат наук з державного управління, Директор Міжнародно-правового департаменту Державної прикордонної служби України генерал-лейтенант Мельников О.Г.: "На сьогодні в державі існують спрощені погляди на питання державного кордону та забезпечення його недоторканості. Робляться некомпетентні висновки щодо "розмиття кордонів", піддається сумніву питання необхідності його надійної охорони в умовах сучасних викликів та загроз, генеруються ідеї щодо "прозорості державного кордону" [3]. Враховуючи вищенаведене, стратегічним завданням державного управління національної безпекою у прикордонній сфері є запровадження загальнодержавної Національної стратегії у сфері договірно-правового оформлення державного кордону України (далі — Національна стратегія ДПО), яка є важливим елементом стратегічного планування у сфері національної безпеки — базовим документом прикордонної безпеки держави. На його підставі відповідальні особи ухвалюють важливі державно-управлінські рішення. Залежно від співвідношення владних повноважень нами пропонуються науко-

во-практичні підходи, що мають бути запроваджені з метою формування та реалізації Національної стратегії ДПО. Передбачається, що сутність Національної стратегії ДПО полягає у створенні дієвих механізмів державного управління, що спрямовані на ефективну реалізацію політики національної безпеки у сфері договірно-правового оформлення державного кордону України.

Метою Національної стратегії ДПО, є запровадження єдиної державної політики у сфері договірно-правового оформлення державного кордону України, спрямованої на захист національних інтересів держави у прикордонній сфері та здатної ефективно протидіяти транскордонним викликам та загрозам на державному кордоні.

Національна стратегія ДПО ґрунтується на дотриманні таких основних принципів, як:

1) захист суверенітету, територіальної цілісності та недоторканості державного кордону. Цей принцип є ключовим та стратегічним у системі державного управління національною безпекою у прикордонній сфері. Від його ефективного реалізації залежить стан захищеності стратегічно важливих державних інтересів, їх адаптації до новітніх викликів та загроз у прикордонній сфері. Дотримання принципу передбачає концентрацію державного потенціалу та безумовної державної підтримки суб'єктів забезпечення національної безпеки, що мають компетенцію у сфері безпеки державного кордону. Процес передбачає запровадження національної системи аналізу викликів та загроз у прикордонній сфері, що мають бути ефективно нейтралізовані компетентними органами державної влади;

2) системний підхід у процесі реалізації єдиної державної політики у сфері договірно-правового оформлення державного кордону України. Дотримання принципу реалізується шляхом забезпечення єдиної координації та взаємодії органів державної влади, що беруть участь у переговорному процесі з питань державного кордону;

3) нормативно-правове забезпечення процесу договірно-правового оформлення. Дотримання принципу реалізується шляхом дотримання делегаціями України норм міжнародного права, національного законодавства у процесі реалізації завдань правового оформлення державного кордону. При цьому мають бути у повній мірі враховані національні інтереси держави на кордоні, неухильне дотримання учасниками переговорного процесу директив, вказівок та технічних завдань для української делегації;

4) доброї волі та готовності до взаємних компромісів. Дотримання принципу передбачає пошук взаємоприйнятних рішень із суміжними державами у процесі договірно-правового оформлення спільних ділянок державного кордону;

5) наукового забезпечення процесів договірно-правового оформлення державного кордону. Дотримання принципу передбачає консолідацію зусиль науковців із метою проведення системних наукових досліджень проблем національної безпеки у сфері договірно-правового оформлення державного кордону.

Дотримання вищезазначених принципів дозволить досягнути якісно нового рівня національної системи державного управління у сфері договірно-правового оформлення державного кордону України, підготувати досвідчених фахівців у прикордонній сфері, чітко та послідовно відстоювати державну позицію на кордоні, мінімізувати негативний вплив суміжних держав на прикордонну безпеку країни.

Питаннями, на розв'язання яких спрямована Національна стратегія ДПО, є:

— забезпечення суверенітету, територіальної цілісності та недоторканості державного кордону України на всій його протяжності;

— мінімізація негативного впливу суміжних держав на процеси, що пов'язані із безпекою державного кордону України;

— врегулювання питань договірно-правового оформлення державного кордону із суміжними державами;

— забезпечення єдиної координації та взаємодії

органів державної влади України з метою ефективного захисту національних інтересів на державному кордоні;

— максимальне використання потенціалу зовнішньополітичної діяльності України з метою врегулювання питань державних кордонів;

— удосконалення національного законодавства у сфері договірно-правового оформлення державного кордону;

— розроблення єдиних стандартів підготовки української делегації для участі у переговорному процесі з питань договірно-правового оформлення, із врахуванням кращих зразків європейського та світового досвіду;

— проведення та імплементація наукових досліджень у сфері договірно-правового оформлення;

На нашу думку, ключовими пріоритетами реалізації Національної стратегії ДПО будуть три основні напрямки.

Перший напрямок передбачає оцінку та мінімізацію зовнішніх та внутрішніх ризиків та загрози національній безпеці у сфері договірно-правового оформлення державного кордону України. До зовнішніх загроз національній безпеці у сфері договірно-правового оформлення державного кордону України вважаємо за доцільне віднести:

— спроби політичного тиску з боку Російської Федерації та Республіки Білорусь на українську владу з метою врегулювання питань договірно-правового оформлення на свою користь, всупереч національним інтересам України;

— приховані територіальні претензії з боку суміжних держав до території України;

— висока ураженість території України від терористичних проявів та можливість переміщення територією держави як потенційних терористів, так і засобів терору, у тому числі із використанням ядерної та зброї масового ураження;

— наявність локальних конфліктів та масових неформальних збройних угруповань поблизу державного кордону України на територіях суміжних країн;

— високий рівень протиправної діяльності на державному кордоні;

— наявність на спільних із суміжними державами ділянках державного кордону низки не врегульованих майнових, фінансових та господарських питань.

До внутрішніх загроз національній безпеці у сфері договірно-правового оформлення державного кордону України відносяться:

— відсутність єдиної централізованої державної політики у сфері договірно-правового оформлення кордону України;

— непослідовність процесів реалізації політики національної безпеки у прикордонній сфері;

— відсутність єдиного загальнодержавного механізму координації та взаємодії у сфері договірно-правового оформлення державного кордону;

— неурегульованість на внутрішньодержавному рівні (між національними суб'єктами господарської діяльності) порядку керування майновим об'єктами, що знаходяться на кордоні;

— недостатнє наукове забезпечення у процесі підготовки директив, технічних завдань та вказівок українським делегаціям, що беруть участь у переговорному процесі із суміжними державами з питань кордону.

Другий напрямок реалізації Національної стратегії ДПО передбачає запровадження ефективних механізмів державного управління у сфері договірно-правового оформлення державного кордону, а саме:

— удосконалення діяльності структурних підрозділів сектору безпеки з метою ефективного захисту національних інтересів України на державному кордоні;

— оптимізація чинного законодавства, що регулює питання забезпечення національної безпеки у прикордонній сфері;

— забезпечення цілісності зовнішньополітичного курсу держави, узгодженості дій органів виконавчої влади України у сфері договірно-правового оформлення державного кордону;

— створення дієвого механізму координації та взаємодії компетентних органів державної влади, що беруть участь у переговорному процесі з питань договірно-правового оформлення державного кордону України;

— удосконалення державного управління національної безпеки у прикордонній сфері;

— запровадження інноваційних наукових підходів у сфері зовнішньополітичної діяльності із урахуванням кращого світового досвіду щодо встановлення державних кордонів;

— визначення сфери повноважень органів державної влади України в процесі реалізації завдань договірно-правового оформлення державного кордону України.

Третій напрямок реалізації Національної стратегії ДПО передбачає удосконалення координації діяльності органів державної влади, що беруть участь у переговорному процесі з питань договірно-правового оформлення державного кордону України, а саме:

— покладення на Міністерство закордонних справ України координацію заходів органів державної влади у сфері договірно-правового оформлення державного кордону;

— удосконалення діяльності компетентних органів державної влади з питань підготовки професіональних фахівців для участі у переговорному процесі, формування директив, технічних завдань та вказівок української делегації з питань договірно-правового оформлення кордону;

— запровадження спеціальних навчальних програм та тренінгів для персоналу, що бере участь у процесі договірно-правового оформлення кордону із врахуванням кращого світового досвіду;

— проведення ґрунтовних наукових досліджень проблем та перспектив договірно-правового оформлення державного кордону України.

Реалізація вищезазначених напрямків, за нашими оцінками, дозволить суттєво удосконалити систему державного управління національною безпекою у сфері договірно-правового оформлення державного кордону України.

## ВИСНОВКИ

Підсумовуючи вищенаведене, зазначимо, що розробка та ефективне запровадження загальнодержавної Національної стратегії у сфері договірно-правового оформлення державного кордону України є стратегічним завданням національної безпеки у сфері прикордонної безпеки. Її головною метою є забезпечення такого рівня національної безпеки, який би гарантував поступальний розвиток України, її конкурентоспроможність, забезпечення прав і свобод громадянина, подальше зміцнення міжнародних позицій та авторитету Української держави у сучасному світі.

Перспективою подальших розвідок даної проблематики є на наш погляд дослідження науково-практичних підходів у сфері договірно-правового оформлення державного кордону України.

## Література:

1. Указ Президента України від 08.06.2012 року № 389/2012 "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 року "Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.rnbo.gov.ua/documents/303.html>.
2. Закон України "Про правонаступництво України" // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 46.
3. Мельников О.Г. До питання договірно-правового оформлення державного кордону України // Університетські наукові записки. Часопис Хмельницького університету управління і права. — 2008. — № 2. — С. 27—33.
4. Литвин М.М. Шляхи реалізації правоохоронних функцій Державної прикордонної служби України // Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України. — № 43, ч. 2. — 244 с.
5. Енциклопедичний словник з державного управління / За ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. — К.: НАДУ, 2010. — 820 с.

Стаття надійшла до редакції 18.09.2012 р.