

В. С. Сіцінський,
ад'юнкта, Національна академія Державної прикордонної служби України

АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДОГОВІРНО-ПРАВОВОГО ОФОРМЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано сучасний стан державного управління у сфері договірно-правового оформлення державного кордону України.

The article analyzes the current state of governance in the legal registration of the state border of Ukraine.

Ключові слова: державне управління, державний кордон, національна безпека, договірно-правове оформлення державного кордону.

Key words: public administration, border, national security, the legal regulation of the state border.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ.

Як свідчить історичний досвід, однією із стратегічних підвалин національної безпеки кожної із країн є встановлення державного кордону, що має окреслити межі суверенітету кожної держави. Проблема встановлення державних кордонів набула своєї актуальності з самого початку існування людства та є нагальною і на сьогоднішній день. За історію людства, численні територіальні спори між державами призводили як до локальних конфліктів, так і до світових війн.

Проблема договірно-правового оформлення державного кордону України набула актуальності з проголошенням незалежності. Так, 12 вересня 1991 року Верховною Радою УРСР було проголошено державний кордон СРСР, що відмежовував територію України від суміжних держав, та кордон між Українською РСР і Білоруською РСР, РРФСР, Республікою Молдова за станом на 16 липня 1990 року державним кордоном України [1].

Водночас питання договірно-правового оформлення державного кордону України залишаються неврегульовані і на сьогоднішній день внаслідок різних чинників, що зумовлюють необхідність удосконалення національної системи державного управління у цій сфері. Відтак, на сучасному етапі державотворення врегулювання питань договірно-правового оформлення державного кордону України є одним з пріоритетних напрямів державної політики з питань національної безпеки України. Указом Президента України від 08.06.2010 року № 389/2012 "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України

від 8 червня 2012 року "Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України" безпосередніми зовнішніми викликами національної безпеки визначено: "невирішеність питання щодо розмежування лінією державного кордону акваторії Чорного і Азовського морів, Керченської протоки, відсутність демаркації державного кордону України з Російською Федерацією, Республікою Білорусь та Республікою Молдова, що стримує врегулювання правових засад забезпечення його режиму облаштування, ускладнює протидію транскордонним загрозам" [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що проблеми удосконалення системи державного управління національною безпекою у сфері договірно-правового оформлення державного кордону України на сьогоднішній день не досліджено та потребують системних наукових розробок.

Мета статті — проаналізувати сучасний стан державного управління у сфері договірно-правового оформлення державного кордону України.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Державний кордон України має протяжність близько семи тисяч кілометрів, з них понад 4,5 тисяч кілометрів — це нові кордони з республіками колишнього СРСР. Україна межує кордонами з 7-ма країнами, чотири з яких є членами Європейського Союзу.

З проголошенням незалежності України стратегічним завданням національної безпеки було визначено врегулювання питань договірно-правового оформлення дер-

жавного кордону, що закріплено у конституційних нормах держави. Так, Основним законом держави визначено: "Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою". Статтею 17 Конституції України закріплено конституційну норму: "Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу" [3].

Реалізуючи основні завдання у сфері договірно-правового оформлення державного кордону, система державного управління національною безпекою спрямована на реалізацію трьох стратегічних пріоритетів.

Перший пріоритет державного управління системою національної безпеки у сфері договірно-правового оформлення державного кордону спрямований на вжиття політико-дипломатичних заходів з метою підтвердження існуючої за радянські часи лінії державного кордону з Республікою Польща, Словацькою Республікою, Угорською Республікою та Румунією та визнання її державним кордоном України з вище названими країнами.

Зазначимо, що завдяки виваженій, послідовній та консолідованій позиції органів державної влади України, завдання першого пріоритету вдалося виконати успішно. Суміжні країни визнали за Україною правонаступництва у сфері державних кордонів, їх було підтверджено у межах, встановлених за часів колишнього СРСР.

Таким чином, спільні ділянки державних кордонів між Україною і Республікою Польща (протяжність — 542,39 км), Україною і Угорською Республікою (протяжність — 136,7 км), Україною і Словацькою Республікою (протяжність — 97,852 км), Україною і Румунією (613,8 км) в договірно-правовому відношенні оформлено повністю, лінія державного кордону встановлена на місцевості, позначена прикордонними знаками та юридично закріплено у положеннях нижченаведених міждержавних нормативно-правових актах з прикордонних питань.

1. Договір між Україною і Словацькою Республікою про спільний державний кордон від 14 жовтня 1993 року [4].

2. Договір між Україною і Угорською Республікою про режим українсько-угорського державного кордону, співробітництво і взаємодопомогу з прикордонних питань від 15 травня 1995 року [5].

3. Договір між Україною і Республікою Польща про правовий режим українсько-польського державного кордону, співробітництво і взаємодопомогу з прикордонних питань від 12 січня 1993 року [6].

4. Договір між Україною і Румунією про режим українсько-румунського державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань від 17 червня 2003 року [7].

По суті, зазначеними документами була підтверджена існуюча за радянські часи лінія спільного державного кордону. З метою перевірки та уточнення проходження лінії державного кордону (з використання сучасних геодезичних пристроїв), а також контролю за дотриманням режиму державного кордону, стану прикордонних знаків, положеннями зазначених міждержавних нормативно-правових актів були створені спільні (змішані) прикордонні комісії. Прикордонні комісії, як правило очолюють представники прикордонних служб України та суміжних країн.

До компетенції спільних (змішаних) прикордонних комісій було віднесено також завдання щодо:

— відновлення зруйнованих або пошкоджених при-

кордонних знаків, розгляд питань про встановлення додаткових при кордонних знаків, або їх перенесення;

— підготовка (у разі потреби) пропозицій по обміну ділянками територій, прилеглих до державного кордону;

— розгляд питань щодо необхідності відновлення зруйнованих берегів прикордонних водоймищ;

— узгодження технічних характеристик прикордонних знаків та виконання інших завдань щодо утримання лінії державного кордону.

Питання, за якими у форматі засідань спільних (змішаних) прикордонних комісій не досягнуто згоди, врегульовуються дипломатичним шляхом. За результатами роботи спільних (змішаних) прикордонних комісій складаються наступні документи, що долучаються до договорів про режим спільних ділянок державного кордону, співробітництво і взаємодопомогу з прикордонних питань та є їх невід'ємною частиною:

— протоколи-описи проходження лінії спільних ділянок державного кордону;

— альбоми топографічних карт спільних ділянок державного кордону;

— протоколи прикордонних знаків (на кожний прикордонний знак окремо), що встановлені на спільному кордоні;

— список координат прикордонних знаків;

— заключний Протокол спільної перевірки державного кордону.

Реалізуючи добру волю сторін та прагнучи до цивілізованих взаємовідносин у сфері безпеки державних кордонів, сьогодні завершено спільні перевірки проходження українсько-угорської, українсько-польської та українсько-словацької ділянок державного кордону. Також триває розпочата у 2004 році спільна перевірка проходження українсько-румунського державного кордону.

Другий пріоритет системи державного управління національною безпекою у сфері договірно-правового оформлення державного кордону був спрямований на врегулювання питань договірно-правового оформлення спільних ділянок державного кордону з колишніми республіками СРСР, а нині суверенними державами. Зазначимо, що новітній кордон України з цими державами має протяжність 4601,24 кілометри, що складає 65% від загальної протяжності державного кордону України:

— з Російською Федерацією протяжність спільної ділянки державного кордону складає 2295,04 кілометри, із них суходопутна ділянка має протяжність 1974,04 кілометри;

— з Республікою Молдова протяжність спільної ділянки державного кордону складає 1222 кілометри;

— з Республікою Білорусь протяжність спільної ділянки державного кордону складає 1084,2 кілометри.

Систему державного управління національною безпекою на спільних ділянках державного кордону України з Республікою Білорусь, Республікою Молдова та Російською Федерацією було спрямовано на реалізацію таких стратегічних завдань:

1) проведення делімітації спільних ділянок державного кордону;

2) укладення за результатами делімітації міждержавних договорів про державний кордон;

3) створення спільних демаркаційних комісій та проведення практичних робіт з демаркації кордону;

4) укладення міждержавних договорів про режим державного кордону, співробітництво та взаємодопомогу з прикордонних питань.

Охарактеризуємо сучасний стан реалізації системи державного управління національною безпекою у сфері договірно-правового оформлення державного кордону України з країнами колишнього СРСР.

Найбільш суттєві досягнення з питань договірно-правового оформлення на пострадянському просторі досягнуто з Республікою Молдова. Делімітацію українсько-молдовського державного кордону завершено та укладено Договір між Україною і Республікою Молдова про державний кордон, який підписано главами держав 18 серпня 1999 року та ратифіковано Верховною Радою України та Парламентом Молдови [8].

Також у 2002 році розпочато демаркацію українсько-молдовського кордону і 29 січня 2003 року відкрито перший прикордонний знак на території Чернівецької області. На сьогодні у цілому завершено практичні роботи з винесення на місцевість майже 90 відсотків українсько-молдовського державного кордону, за винятком деяких ділянок кордону, де проводяться роботи з демаркації на північній ділянці у межах Чернівецької області та Вінницької області протяжністю — 300 кілометрів, та на південній ділянці у межах Одеської області-протяжністю 464 кілометри.

Зазначимо, що упродовж тривалого часу процес демаркації гальмувався внаслідок політичної неврегульованості питань з боку самопроголошеної Придністровської Молдавської Республіки. Це не давало змогу започаткувати практичні роботи з демаркації центральної (придністровської ділянки) українсько-молдовського державного кордону протяжністю 452 кілометри. Процес демаркації зазначеного сегмента державного кордону набув суттєвих зрушень 29 січня 2010 року, коли за участю Глав зовнішньополітичних відомств України та Республіки Молдова урочисто встановлено перший проміжний прикордонний знак № 0204 на центральній ділянці: території селищної ради с. Велика Кисниця, Ямпільського району, Вінницької області. Також упродовж 2011 року та першого півріччя 2012 року Спільній українсько-молдовській демаркаційній комісії було успішно проведено роботи з винесення на місцевість 340 кілометрів центральної ділянки кордону. Зазначені роботи з демаркації активно тривають, досягнуто стратегічної домовленості щодо завершення демаркації україно-молдовського державного кордону у 2012 році.

Також на завершення процесу демаркації кордону з Молдовою бракує неврегульованість низки господарських, майнових та фінансових питань з боку суб'єктів господарської діяльності України та Молдови. Тому з метою завершення процесу договірно-правового оформлення україно-молдовського державного кордону, доцільно опрацювати Графік першочергових заходів щодо врегулювання проблемних питань демаркації українсько-молдовського державного кордону, який необхідно погодити з молдовською стороною у найкоротший термін. У зазначеному документі, що був погоджений на рівні зовнішньополітичних відомств сторін, мають бути окреслено всі проблемні питання, що заважають процесу завершення договірно-правового оформлення та шляхи їх врегулювання.

Вважаємо, що завершення процесу договірно-правового оформлення україно-молдовського державного кордону сприятиме зміцненню національних інтересів України в регіоні.

Аналіз ситуації, що пов'язана із завершенням процесу договірно-правового оформлення державного кордону з Республікою Білорусь, дає підстави стверджувати,

що національна система державного управління була спрямована на цивілізоване врегулювання питань кордонів, із неухильним дотриманням норм міжнародного права. Так, Україна, неухильно дотримуючись принципів взаємоповаги, територіальної цілісності та мирного розв'язання конфліктних ситуацій, робила чисельні спроби завершити процес договірно-правового оформлення україно-білоруського державного кордону. Водночас керівництво Республіки Білорусь блокує процес остаточного завершення договірно-правового оформлення державного кордону з Україною. Білоруська сторона не провела відповідні внутрішньодержавні процедури щодо ратифікації та набуття чинності Договору між Україною та Республікою Білорусь про державний кордон, який було укладено ще 12 травня 1997 та ратифіковано Верховною Радою України 18 липня 1997 року [9].

Неврегульованість упродовж тривалого часу питань договірно-правового оформлення спільного з Білоруссю кордону, не дозволяє ефективно протидіяти сучасним транскордонним викликам та загрозам у прикордонній сфері, що становить суттєву загрозу національній безпеці України. За оцінками експертів, процес договірно-правового оформлення українсько-білоруської ділянки державного кордону не має перспективи у двосторонньому форматі. Можливим варіантом є прийняття політичного рішення керівництвом України на проведення демаркації україно-білоруського державного кордону в односторонньому порядку. Це дозволить значно мінімізувати загрози національній безпеці у прикордонній сфері, ефективно протидіяти незаконній міграції, торгівлі людьми, контрабандній діяльності, наркотрафіку та іншим протиправним діям на кордоні.

Аналіз сучасного стану договірно-правового оформлення українсько-російського державного кордону дає підстави стверджувати, що завдяки цілеспрямованій та послідовній зовнішньополітичній діяльності України вдалося досягти суттєвих результатів з питань договірно-правового оформлення сухопутної ділянки україно-російського державного кордону. Зазначимо, що цей процес відбувався за суттєвих перешкоди з боку офіційної Москви, що категорично не визнавала адміністративний кордон між колишніми УРСР та РРФСР, державним кордоном між суверенними державами Україною і Російською Федерацією. Узагальнюючи вищенаведене, упродовж 1996—2002 років вдалося завершити делімітацію сухопутної ділянки спільного державного кордону. Підсумком цієї діяльності стало укладення 28 січня 2003 року Договору між Україною і Російською Федерацією про українсько-російський державний кордон [10].

Завдяки активним політико-дипломатичним зусиллям України, процес зрушився лише через сім років після укладення Договору між Україною і Російською Федерацією про українсько-російський державний кордон. Так, 15—16 грудня 2010 року в м. Москва було проведено перше засідання Спільної українсько-російської демаркаційної комісії. У форматі засідання була сформована та розпочала свою роботу Спільна українсько-російська демаркаційна комісія, погоджено організаційно-технічну документацію з питань спільного державного кордону, досягнуто ряд домовленостей про конкретні терміни започаткування практичних робіт з демаркації спільного державного кордону.

На нашу думку, повільні дії з демаркації державного кордону становлять суттєву загрозу не тільки національній безпеці України, а й безпеці всієї європейської спільноти у прикордонній сфері. Адже Україна, з одно-

го боку, має спільні ділянки державного кордону з чотирма країнами Європейського Союзу (Польщею, Словаччиною, Угорщиною та Румунією), а з іншого — українсько-російський державний кордон, що на сьогодні є найбільш уразливим для світових глобальних викликів та загроз: міжнародного тероризму (у тому числі ядерного), транскордонної організованої злочинності, незаконної міграції, контрабандної діяльності тощо. Також очевидно, що для України вкрай потрібна політична підтримка ЄС у процесі завершення договірно-правового оформлення державного кордону, яка дасть змогу ефективно протидіяти сучасним транскордонним викликам та загрозам у прикордонній сфері.

Важливим політичним механізмом для врегулювання питань договірно-правового оформлення з Росією може стати започаткування та імплементація спільного міжнародного проекту з Європейською Комісією з питань договірно-правового оформлення сухопутної ділянки українсько-російського державного кордону. Метою проекту є політична підтримка одноосібним прагненням України забезпечити прикордонну безпеку на зовнішніх кордонах ЄС.

Третій пріоритет системи державного управління національною безпекою у сфері договірно-правового оформлення державного кордону був спрямований на розмежування морських кордонів, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України з Турецькою Республікою, Румунією та Російською Федерацією.

Характеризуючи морську ділянку державного кордону України, зазначаємо, що його протяжність складає 1355 кілометрів, а площу виключної (морської) економічної зони України складає 72 658 квадратних кілометрів. За роки незалежності України було ефективно проведено розмежування морського кордону, виключних (морських) економічних зон і континентальних шельфів 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.

З метою врегулювання питання щодо розмежування морських просторів, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони між Україною і Румунією у північно-західній частині Чорного моря у період з 1998 по 2004 рік було проведено 24 раунди переговорів, що не дали взаємоприйняттого результату. Питання територіального розподілу морських кордонів України та Румунії у Чорному морі було врегульовано рішенням Міжнародного суду ООН від 03.02.09, яке є остаточним і обов'язковим для виконання Сторонами [11]. Цим рішенням визначено координати точок лінії розмежування виключної (морської) економічної зони та континентального шельфу України та Румунії у Чорному морі.

Найбільш проблемним питанням, що не має тривалий досвід позитивних зрушень, є процес розмежування морського кордону з Росією протяжністю 321 кілометр. Переговори з розмежування Азовського і Чорного морів та Керченської протоки ведуться з 1996 року, однак позиції сторін залишаються протилежними, і на сьогодні переговорний процес практично заблокований.

Як свідчить аналіз, на сьогодні делегації вичерпали всі аргументи з питань Азово-Керченського врегулювання. Прогрес може бути досягнуто за умов прийняття політичного рішення президентами України і Росії або звернення до Міжнародного Суду ООН.

ВИСНОВКИ

Підсумовуючи вищенаведене, зазначимо, що за роки незалежності України, одним з ключових зовнішньополітичних пріоритетів національної безпеки було визначено юридичне оформлення державного кордону України на всій його протяжності. Зазначений процес був запроваджений з метою забезпечення суверенітету, територіальної цілісності та врегулювання питань договірно-правового оформлення державного кордону України.

Перспективою подальших розвідок даної проблематики є, на наш погляд, дослідження проблем національної системи державного управління у сфері договірно-правового оформлення державного кордону України. Цей процес має на меті визначення стратегічних пріоритетів удосконалення державної політики з питань договірно-правового оформлення державного кордону України.

Література:

1. Декларація про державний суверенітет // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1990. — № 31. — Ст.429.
 2. Указ Президента України від 08.06.2010 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>.
 3. Конституція України // Відомості Верховної Ради (ВВР). — 1996. — № 30.
 4. Договір між Україною і Словацькою Республікою про спільний державний кордон від 14 жовтня 1993 року // Офіційний Вісник України. — 2007. — № 7 від 09.02.2007. — Ст. 272.
 5. 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. — 2007. — № 96 від 28.12.2007. — Ст. 352.
 6. 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, [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://uazakon.com/document/tpart11/isx11248.htm>.
 7. Договір між Україною і Румунією про режим українсько-румунського державного кордону, співробітництво і взаємодопомогу з прикордонних питань від 12 січня 1993 року.
 8. 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.
 9. Договір між Україною і Республікою Білорусь про державний кордон від 12 травня 1997 року / Договір ратифіковано Законом № 491/97-ВР від 18.07.97 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=112_004.
 10. Договір між Україною і Російською Федерацією про українсько-російський державний кордон [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
 11. Рішення Міжнародного суду ООН від 03.02.09 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ua.golosa.com/tags>.
- Стаття надійшла до редакції 17.09.2012 р.*