

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ТА МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

*Сіцинський А.С.,
доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри державного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентіві України*

НЕЗАВЕРШЕНІСТЬ ДОГОВІРНО-ПРАВОВОГО ОФОРМЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ – ЗАГРОЗА НАЦІОНАЛЬНІЙ ТА ЄВРОПЕЙСЬКІЙ БЕЗПЕЦІ

У статті проаналізовано проблеми незавершеності договірно-правового оформлення державного кордону України. Зазначено, що за сучасних умов державності проблемними питаннями договірно-правового оформлення державного кордону України є: проведення демаркації сухопутної ділянки державного кордону України із Російською Федерацією, що має протяжність 1974,04 кілометри та укладення базового договору про режим спільного державного кордону, співробітництво та взаємодопомогу з прикордонних питань; завершення демаркації центральної (придністровської) ділянки державного кордону України із Республікою Молдова, що має протяжність 452 кілометри та підготовка підсумкових демаркаційних документів; інтенсифікація процесу договірно-правового оформлення державного кордону України із Республікою Білорусь, що має протяжність 1084,2 кілометри. Визначено основні стратегічні загрози європейській прикордонній безпеці, що пов'язані із незавершеністю процесу договірно-правового оформлення державного кордону України.

***Ключові слова:** державний кордон, європейська прикордонна безпека, договірно-правове оформлення державного кордону, демаркація державного кордону.*

THE INCOMPLETENESS OF THE LEGAL REGISTRATION OF THE STATE BORDER OF UKRAINE AS A THREAT TO NATIONAL AND EUROPEAN SECURITY

The article analyzes the problem of the incompleteness of the legal registration of the state border of Ukraine. It is noted that in modern conditions of statehood problematic issues of the legal registration of the state border of Ukraine are: the demarcation of the land area of the state border of Ukraine with the Russian Federation that has a length 1974,04 kilometers and conclusion of the basic Treaty of the mode of the joint state border, cooperation and mutual assistance on border issues; completion of the demarcation of the Central (Transnistrian) plot of Ukraine's state border with the Republic of Moldova has a length of 452 km and preparation of final demarcation documents; the intensification of the process of legal registration of the state border of Ukraine and Belarus, which has a length 1084,2 km defines the main strategic threat to the European border security related to the incompleteness of the process of legal registration of the state border of Ukraine.

Keywords: state border, the European border security, legal registration of the state border state border demarcation.

Постановка проблеми. Поняття “державний кордон” є однією з визначених категорій у міжнародних стосунках як постійний атрибут державності. Прагнення світових держав до опанування та контролю за територіями обумовлено необхідністю забезпечення власної національної безпеки, а також низкою політичних, економічних, гуманітарних та соціальних чинників. За часів існування людства саме питання територіального розподілу та встановлення державних кордонів були першопричинами великої кількості збройних конфліктів та протистоянь між державами світу.

Аналіз історичного досвіду дає підстави стверджувати, що кожна держава світу прагне визначити чіткі межі своєї території, що є запорукою збереження суверенітету, територіальної цілісності, державності, а також національної ідентичності кожного народу. Цей процес відбувається у форматі заходів, спрямованих на врегулювання питань договірно-правового оформлення між суміжними державами. Міжнародна практика дає підстави стверджувати, що метою договірно-правового оформлення є визначення меж суверенітету кожної із суміжних держав, і як наслідок створення необхідних умов для збереження територіальної цілісності та недоторканості державних кордонів, забезпечення раціонального господарювання, соціально-економічного розвитку прикордонних територій, а також попередження та припинення злочинів транскордонного характеру. Таким чином, питання договірно-правового оформлення державних кордонів є одним із ключових питань у загальному контексті міжнародних відносин.

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 станом на 16 липня 1990 року державним кордоном України [1]. З цього історичного етапу державності питання договірно-правового оформлення державного кордону України було визначено і є на сьогоднішній день одним з пріоритетних напрямків державної політики з питань національної безпеки України.

Також, 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” [2].

Характеризуючи сучасний державний кордон України зазначимо, що він має протяжність близько семи тисяч кілометрів, з яких понад 4,5 тисяч кілометрів – це нові кордони з республіками колишнього СРСР. Україна межує з сімома країнами, чотири з яких є країнами Європейського Союзу (далі – ЄС), а три країни є колишніми радянськими республіками, а нині суверенними та незалежними державами Співдружності Незалежних

Держав та географічно знаходиться у самому центрі Європейського континенту.

На жаль, сьогодні більша частина державного кордону (майже 65%) не оформлена у договірно-правовому відношенні, що створює реальну та потенційну загрозу національній безпеці України, її суверенітету та територіальній цілісності, а також суттєво перешкоджає реалізації стратегічного курсу держави на європейську інтеграцію.

Першим тривожним сигналом для всієї європейської спільноти є порушення Російською Федерацією міжнародного принципу суверенітету та територіальної цілісності України. Так, наприкінці лютого 2014 року Російська Федерація, грубо порушуючи норми міжнародного права та положення міждержавних нормативно-правових актів з прикордонних питань, збройним шляхом взяли під контроль частину території України в Автономній Республіці Крим та у Луганській і Донецькій областях. На превеликий жаль, наші стратегічні "партнери" з Російської Федерації у черговий раз реалізують свої загарбницькі та антиукраїнські плани, сутність яких полягає у здійсненні військової анексії певних прикордонних регіонів України та поширення сепаратистських та екстремістських настроїв серед населення держави. Ці безвідповідальні дії російської сторони вже жорстко засудила вся світова спільнота, як такі, що загрожують безпеці всього європейського континенту.

Отже, питання незавершеності договірно-правового оформлення державного кордону України представляють потенційну та реальну загрозу суверенітету, територіальній цілісності та незалежності держави та впливають на процес формування нової архітектури системи європейської безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що розгляд проблемних питань договірно-правового оформлення державного кордону України, міститься у наукових дослідженнях: А.Л.Боднаря, А.М.Дьогтяря, М.О.Трюхана, М.М.Литвина, О.Г.Мельникова, М.А.Нартова, Л.В.Осовалюка, В.К.Плешка, Б.Д.Трегубова та ін.

Водночас, необхідність прискорення процесу завершення договірно-правового оформлення державного кордону України, з огляду на необхідність захисту національної безпеки України у сфері безпеки державного кордону, обумовлює нагальну потребу у проведенні подальших наукових досліджень із цієї проблематики.

Мета статті – проаналізувати проблеми незавершеності договірно-правового оформлення державного кордону України.

Виклад основного матеріалу. Характеризуючи державний кордон України акцентуємо увагу на тому, що він є одним із найбільших у Європі, а його загальна протяжність складає 6992,982 кілометри. Водночас, сухопутна ділянка державного кордону України складає 5637,982 кілометри, морська ділянка кордону складає 1355 кілометри. Площа виключної (морської) економічної зони України складає 72 тисячі 658 квадратних кілометрів. З країнами Європейського Союзу Україна має спільну ділянку державного кордону протяжністю 1390,742 кілометри, що становить 20% від загальної протяжності державного кордону України. З державами-учасницями СНД

спільна ділянка державного кордону має протяжність – 4601,24 кілометри, що становить 65% від загальної протяжності державного кордону. Протяжність територіального моря України складає 1001 кілометри, що становить 15% від загальної протяжності державного кордону.

Зазначимо, що протяжність спільних ділянок державного кордону України з країнами Європейського Союзу складає:

✓ спільна ділянка українсько-румунського державного кордону має протяжність 613,8 кілометри;

✓ спільна ділянка українсько-польського державного кордону має протяжність 542,39 кілометри;

✓ спільна ділянка українсько-угорського державного кордону має протяжність 136,7 кілометри;

✓ спільна ділянка українсько-словацького державного кордону має протяжність 97,852 кілометри.

Вище зазначені ділянки спільного державного кордону України з країнами Європейського Союзу у договірно-правовому відношенні оформлені повністю, спільний державний кордон з країнами ЄС позначено прикордонними знаками, а його проходження регламентовано положеннями нижченаведених двосторонніх міждержавних нормативно-правових актів:

Договором між Україною і Словацькою Республікою про спільний державний кордон від 14 жовтня 1993 року [3].

Договором між Україною і Угорською Республікою про режим українсько-угорського державного кордону, співробітництво і взаємодопомогу з прикордонних питань від 15 травня 1995 року [4].

Договором між Україною і Республікою Польща про правовий режим українсько-польського державного кордону, співробітництво і взаємодопомогу з прикордонних питань від 12 січня 1993 року [5].

Договором між Україною і Румунією про режим українсько-румунського державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань від 17 червня 2003 року [6].

Зазначимо, що надійна охорона та захист Україною зовнішнього кордону Європейського Союзу, з самого початку набуття державної незалежності нашою країною, була стратегічною складовою її прикордонної політики та політики у сфері національної безпеки. Це обумовлено необхідністю реалізації нашою державою стратегічного курсу на європейську інтеграцію, а також спільною відповідальністю за забезпечення загальноєвропейської прикордонної безпеки. За сучасних умов зовнішній кордон України з Європейським Союзом є кордоном дружби, порозуміння та конструктивної співпраці з питань протидії транскордонній організованій злочинності. Усі проблемні питання договірно-правового оформлення, що виникають на спільних ділянках державного кордону врегульовуються у форматі роботи спільних (змішаних) прикордонних комісій, до компетенції яких відносяться питання:

– відновлення зруйнованих або пошкоджених прикордонних знаків, розгляд питань про встановлення додаткових прикордонних знаків, або їх перенесення;

- підготовки (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 та інші нагальні питання державного кордону.

Важливою складовою процесу договірно-правового оформлення державного кордону України із країнами Європейського Союзу стало створення інституту Прикордонних Уповноважених та організація їх діяльності. Як правило, Прикордонними Уповноваженими призначаються керівники органів охорони кордону України та суміжних країн ЄС. До їх обов'язків на сьогодні входить широке коло питань, що пов'язані із розв'язання мирним шляхом прикордонних інцидентів та конфліктних ситуацій на спільних ділянках державного кордону, проведення розслідувань обставин незаконного перетинання, вжиття скоординованих заходів із протидії протиправній діяльності на кордоні та інші заходи, що обумовлені поточною ситуацією на кордонах.

На відміну від спільного державного кордону з Європейським Союзом, процес договірно-правового оформлення більшості ділянок державного кордону нашої держави (65%) залишається нерегульованими. Значною мірою на процес договірно-правового оформлення спільних державних кордонів між Україною та Російською Федерацією, Республікою Молдова та Республікою Білорусь впливає деструктивна позиція цих держав, що має за мету реалізацію намірів щодо територіального розмежування з Україною на власну користь. Така позиція суміжних держав представляє серйозну загрозу суверенітету та територіальній цілісності України та значно перешкоджає реалізації стратегічного державного курсу на європейську інтеграцію. У новітній історії України вже маємо негативні приклади того, що, внаслідок нерегульованості питань договірно-правового оформлення спільного державного кордону між Україною і суміжними державами виникали прикордонні інциденти та конфліктні ситуації, що могли призвести до виникнення військового протистояння. Мова йде, перш за все, про кризу, яка виникла восени 2003 року навколо будівництва російською стороною в Керченській протоці дамби у напрямку українського острова Коса Тузла. Так, за умов фактичного невизнання російською стороною лінії адміністративного поділу морських територій між Україною і Росією, остання намагалась зазіхнути на частину державної території нашої країни. Ситуація була доволі критичною та була врегульована лише завдяки особистому втручання керівників обох держав. Також кожна суміжна з Україною держава СНД має на сьогодні приховані територіальні претензії до нашої країни, що активно політизуються окремими політичними об'єднаннями по обидва боки кордону.

На сьогодні вищим політичним керівництвом України незавершеність процесу договірно-правового оформлення державного кордону визначено одною із основних загроз національній безпеці держави у сфері безпеки

державного кордону. Так, 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 національній безпеці визначено: невирішеність питання щодо розмежування лінією 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” [7].

Аналіз ситуації на кордоні дає підстави стверджувати, що за сучасних умов державності проблемними питаннями договірно-правового оформлення державного кордону України є такі:

1) проведення демаркації сухопутної ділянки державного кордону України із Російською Федерацією, що має протяжність 1974,04 кілометри та укладення базового договору про режим спільного державного кордону, співробітництво та взаємодопомогу з прикордонних питань;

2) завершення демаркації центральної (придністровської) ділянки державного кордону України із Республікою Молдова, що має протяжність 452 кілометри та підготовка підсумкових демаркаційних документів;

3) інтенсифікація процесу договірно-правового оформлення державного кордону України із Республікою Білорусь, що має протяжність 1084,2 кілометри.

Водночас, найбільш проблемним питанням договірно-правового оформлення є 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 полярними, і на сьогодні переговорний процес практично заблокований. Відтак слід констатувати, що Російська Федерація залишилась єдиною сусідньою державою України, на відміну від Білорусії та Молдови, з якою досі не укладено необхідні договори, що регламентують наміри сторін врегулювати питання спільного державного кордону.

Зазначимо, що проблеми, пов'язані із незавершеності процесу договірно-правового оформлення державного кордону України створюють суттєву загрозу для загальноєвропейської безпеки.

Проведений нами аналіз дозволив визначити основні стратегічні загрози європейській безпеці, що пов'язані із незавершеністю процесу договірно-правового оформлення державного кордону України. Ці загрози належать до трьох основних сфер прикордонної безпеки Європейського Союзу: політичної, безпекової та прикордонної.

У політичній сфері європейської прикордонної безпеки основні загрози, що пов'язані із незавершеністю процесу договірно-правового оформлення державного кордону України, обумовлені геополітичним положенням України. Так, відсутність завершення договірно-правового оформлення державного кордону України створює суттєві перешкоди у процесі європейської інтеграції

нашої держави. Зокрема, відсутність позначених на місцевості державних кордонів України може бути використана офіційними колами та сепаратистськими організаціями окремих суміжних держав для перегляду державно-територіального статусу певних прикордонних регіонів України. Це, безумовно, представлятиме загрозу як соборності українських земель, так і стабільності всього європейського континенту. Також заслуговує на увагу і той факт, що неврегульованість питань договірно-правового оформлення державного кордону України може стати каталізатором ескалації “заморожених” конфліктів в регіоні, виникнення прикордонних інцидентів із суміжними країнами, а також суттєвою перешкодою для забезпечення повноправної участі нашої держави в загальноєвропейських та регіональних системах колективної безпеки.

Таким чином, можна стверджувати, що основні загрози, обумовлені незавершеністю процесу договірно-правового оформлення державного кордону України пов'язані із можливістю ескалації збройних протистоянь та політичною нестабільністю в Європі (за аналогом Югославського сценарію), поширення сепаратистських настроїв в європейському регіоні, а також неможливістю повноправного залучення нашої держави до загальноєвропейських безпекових структур.

У цілому слід зазначити, що за роки незалежності Україною, спільно з Європейською Спільнотою, було запроваджено заходи, що мають на меті мінімізувати загрози у політичній сфері європейської прикордонної безпеки. Зазначені заходи спрямовані, перш за все, на:

1) вжиття політико-дипломатичних заходів із протидії спробам суміжних держав висунути територіальні претензії по відношенню до України;

2) забезпечення повноправної участі України у загальноєвропейських та регіональних системах колективної безпеки;

3) долучення впливових міжнародних безпекових організації та експертів до розв'язання проблем договірно-правового оформлення державного кордону України;

4) удосконалення системи забезпечення національної безпеки України у сфері безпеки державного кордону, з метою спрямування її на захист суверенітету, територіальної цілісності та незалежності держави;

5) надання фінансової, технічної, консультативної та експертної допомоги Україні з питань забезпечення прикордонної безпеки та запровадження європейської системи інтегрованого прикордонного менеджменту;

6) долучення контрольних служб України, що мають компетенцію у сфері безпеки державного кордону, до спільних прикордонних операцій, тренінгів, навчань тощо, що проводяться європейською спільнотою з метою убезпечення зовнішнього кордону ЄС.

У безпековій сфері основні загрози, що пов'язані із незавершеністю процесу договірно-правового оформлення державного кордону України для європейської спільноти обумовлені такими нижченаведеними обставинами.

По-перше, відсутність позначеного на місцевості державного кордону та його облаштування створює суттєві перешкоди для української влади у

ефективній протидії міжнародному тероризму, транскордонній організованій злочинності, незаконній міграції, контрабанді та іншій протиправній діяльності на державному кордоні.

По-друге, відсутність оформленого у правовому відношенні державного кордону України, не дозволяє ефективно забезпечити дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму, а також здійснювати затримання і притягнення до відповідальності порушників державного кордону, а також іншим ризикам та загрозам у прикордонній сфері. Так, для прикладу, тільки на українсько-російській ділянці державного кордону щорічно затримується майже 40 відсотків від загальної кількості незаконних мігрантів, затриманих за порушення прикордонного законодавства на державному кордоні України. Більшість з мігрантів мають за мету незаконний перетин спільного з Україною зовнішнього кордону Європейського Союзу. Заслугує на увагу той факт, що більшість незаконних мігрантів є вихідцями з осередків бойових дій та локальних військових конфліктів, що можуть використовуватись численними терористичними організаціями для доставки засобів терору та проведення терористичних акцій у країнах ЄС.

По-третє, внаслідок неврегульованості питань договірно-правового оформлення державного кордону склалась така ситуація, коли законодавча невизначеність територіальних питань може призвести до створення осередків напруженості та локальних конфліктів на окремих ділянках державного кордону України. У першу чергу до осередків напруженості належать питання майнових відносин, що утворилися в результаті проведення та незавершеності делімітації та демаркації державного кордону, використання природних ресурсів, господарської діяльності та екологічної безпеки, тощо. Це може призвести до виникнення локальних прикордонних конфліктів на спільному державному кордоні України та зовнішньому кордоні Європейського Союзу.

По-четверте, упродовж останніх років територія України стає ареною боротьби за природні ресурси, насамперед за контроль над джерелами енергоносіїв та шляхами їх доставки у країни Європейського Союзу.

Усі вищенаведені обставини обумовлюють вжиття українською владою додаткових превентивних заходів з метою посилення прикордонної безпеки на спільному з ЄС державному кордоні.

У прикордонній сфері основні ризики та загрози, що пов'язані із незавершеністю процесу договірно-правового оформлення державного кордону України для європейської спільноти обумовлені тим, що відсутність позначеного на місцевості державного кордону не дозволяє:

- забезпечити режим державного кордону та прикордонний режим;
- здійснити вичерпні заходи з облаштування державного кордону, його утримання та розвиток прикордонної інфраструктури;
- організувати ритмічний пропуск осіб та транспортних засобів через державний кордон;
- забезпечити безпеку судноплавства у прикордонних водах та промислову діяльність у континентальному шельфі та виключній (морській) економічній зоні України;

– здійснювати господарську та правоохоронну діяльність тощо.

Висновки. Підсумовуючи вищенаведене зазначимо, що питання договірно-правового оформлення державних кордонів є одним із ключових питань у загальному контексті міжнародних відносин. Сучасні процеси, які пов'язані із договірно-правовим оформленням державних кордонів європейських країн ґрунтуються на усталених нормах міжнародного права, що передбачають мирне врегулювання прикордонних спорів без застосування насильства, а також повагу до суверенітету та територіальної цілісності кожної держави. Для України на сучасному етапі державності питання договірно-правового оформлення державного кордону є вкрай актуальним і першочерговим завданням політики забезпечення національної безпеки у сфері безпеки державного кордону.

Таким чином, підсумовуючи все вищенаведене щодо оформлення державних кордонів, можна зазначити, що неврегульовані питання договірно-правового оформлення державного кордону України не тільки представляють серйозну загрозу суверенітету та територіальної цілісності держави, а і безпеці всієї європейської спільноти, з огляду на останні злочинні дії Російської Федерації в Автономній Республіці Крим та у Луганській і Донецькій областях.

Перспективою подальших розвідок даної проблематики, є на наш погляд дослідження теоретичних і прикладних аспектів проблем у сфері безпеки державного кордону з метою врегулювання питань державного договірно-правового оформлення державного кордону України для формування нової європейської системи безпеки.

Список використаної літератури

1. Декларація про державний суверенітет. – Відомості Верховної Ради УРСР, 1990, № 31, ст.429.
2. Конституція України // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1996. – № 30.
3. 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.
4. 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.
5. 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-ХІІ від 14.07.93, [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://uazakon.com/document/tpart11/isx11248.htm>.
6. Договір між Україною і Румунією про режим українсько-румунського державного кордону, співробітництво і взаємодопомогу з прикордонних питань від 12 січня 1993 року.
7. 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>.