

К. В. Мостова

ад'юнкт
Національної академії державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького

ПРОБЛЕМАТИКА СПІВВІДНОШЕННЯ МІЖНАРОДНОГО ТА ВНУТРІШНЬОДЕРЖАВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА, ЩО ВИЗНАЧАЄ СТАТУС ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ

У статті розглядаються моністична та дуалістична теорії співвідношення міжнародного та внутрішньодержавного законодавств, що визначають статус державних кордонів, сучасні міжнародні проблеми регулювання статусу кордонів; вносяться пропозиції щодо шляхів їх подолання.

Ключові слова: державний кордон, статус державного кордону, міжнародно-правове регулювання статусу державних кордонів, конвенція, угода, договір.

Постановка проблеми. Проблематика території держави й державного кордону як в національному правовому полі, так і в міжнародному займає особливе місце. По суті, кордони – одна з головних опор, на яких ґрунтується ідея нації – держави. Наприклад, норвезький етнолог Ф. Барт вважав, що кордони – єдиний критерій виявлення етнічності нації (народу). У своїх наукових працях він стверджував, що кордони «визначають етнічну групу» значно ефективніше, ніж будь які інші критерії [2].

На сучасному етапі розвитку людства кордони – невід'ємна ознака суверенітету будь-якої держави. Без чітко визначених кордонів держава не може реалізувати весь комплекс своїх суверенних прав. Саме від стабільності функціонування державного кордону, територіальної цілісності держави залежить розвиток її зовнішньоекономічних відносин та визначається її місце на політичній карті світу.

Різноманіття правових норм, що визначають статус державних кордонів, передбачає і різноманіття таких джерел. Джерелами права, що визначають правовий статус державного кордону України, є нормативно-правові акти різної юридичної сили.

Насамперед необхідно відмітити Конституцію України, норми якої закріплюють статус державного кордону, а також встановлюють, що суверенітет України поширюється на всю її територію. Україна в особі її військових формувань та правоохоронних органів забезпечує цілісність й недоторканність своєї території [1].

Значний пласт правової основи статусу державного кордону України (і загалом держав світового співтовариства) становлять загальновізані принципи та норми міжнародного права, а також положення міжнародних договорів, якими закріплюються державні кордони або ж механізми реалізації державної політики щодо територіальної організації держави, її регіонального розвитку.

Так, наприклад, в частині 4 статті 2 Статуту ООН [2] закріплено, що «Усі члени Організації Об'єднаних Націй утримуються в своїх міжнародних відносинах від погрози силою або її застосування як проти територіальної недоторканності або політичної незалежності будь-якої держави, так і якимось іншим чином, несумісним з цілями Об'єднаних Націй».

У Декларації про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин і співробітництва держав, відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй від 24 жовтня 1970 [2] розкривається зміст принципу, зазначеного в Статуті ООН. Відповідно до цього принципу будь-яка держава бере на себе зобов'язання утримуватися від погрози силою чи застосування сили проти територіальної цілісності або з метою порушення визнаних міжнародно-правовими нормами кордонів іншої держави. Агресивна війна є злочином проти миру та безпеки та передбачає відповідальність відповідно до норм міжнародного права.

Відповідно до статті 1 Резолюції «Визначення агресії» «агресія – застосування збройних сил державою проти суверенітету, територіаль-

ної недоторканості, політичної незалежності іншої держави або будь-яким іншим способом, що не відповідає нормам та принципам Статуту Організації Об'єднаних Націй» [3].

Достатньо важливу роль щодо забезпечення правового статусу державного кордону держав відіграє Заключний акт ОБСЄ [2]. У ньому визначені принципи, якими держави-учасниці керуються під час своїх взаємовідносин, а саме: суверенна рівність, повага суверенних прав держав; незастосування сили чи погрози силою; непорушність державних кордонів, недоторканність державної території, невтручання у внутрішні справи; мирне вирішення спорів; повага основних прав та свобод людини, в тому числі свободи думки, світогляду та віросповідання; рівність і право народів та націй на самовизначення; співробітництво між державами; сумлінне виконання міжнародних зобов'язань.

Безпосередній стосунок до питання правового статусу державного кордону України має й Декларація про дотримання суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності кордонів держав – учасниць Співдружності незалежних держав.

Керуючись загально визначеними нормами міжнародного права, цілями та принципами Статуту ООН, Народи з безпеки і співробітництва в Європі, а також основоположними документами СНД, глави держав-учасниць закріпили основним принципом діяльності Співдружності принцип територіальної цілісності, непорушності кордонів своїх держав, відмови від протиправних територіальних посягань і від будь-яких дій, спрямованих на привласнення чужої території.

Беручи до уваги пріоритетність проблем, пов'язаних із забезпеченням миру та безпеки на територіях своїх держав, локалізації конфліктів різного характеру в Декларації про дотримання суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності кордонів держав – учасниць Співдружності незалежних держав, основну увагу акцентовано на ідеях:

– виконання принципів суверенітету, територіальної цілісності й непорушності державних кордонів;

– відмови від воєнної, політичної, економічної чи будь-якої іншої форми тиску, у тому числі блокади, а також підтримки та використання сепаратизму проти територіальної цілісності й недоторканності, а також політичної незалежності будь-якої з держав – учасниць Співдружності;

– заборони захоплення території із застосуванням сили, окупація території держав не може використовуватися для міжнародного визнання чи нав'язування зміни її правового статусу;

– дотримання принципу невтручання у внутрішні справи одна одної є важливою умовою зміцнення дружніх і партнерських відносин між державами – учасницями Співдружності незалежних держав [3].

Таким чином, принципи та норми міжнародного права, що визначають правовий статус державних кордонів, підтримуються на рівні Співдружності незалежних держав.

Важливим джерелом міжнародного права, що визначає правовий статус державного кордону України, є договори про режим державного кордону. Вони являють собою угоди між Україною та суміжними державами про проходження лінії державного кордону, порядок демілітації державного кордону та його режим, питання врегулювання прикордонних інцидентів та конфліктних ситуацій на кордоні, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань, а також з питань господарської діяльності й охорони в прикордонній зоні.

Україна веде послідовну та безконфліктну роботу щодо завершення процесу міжнародно-правового оформлення кордону з усіма суміжними державами на основі поваги суверенітету, територіальної цілісності та непорушності чинних кордонів.

Завдяки активним політико-дипломатичним заходам, що вживались українською стороною після проголошення нею незалежності, було укладено низку міжнародних договорів про режим державного кордону із західними сусідами. На сьогодні державний кордон між Україною і Республікою Польщею, Угорською Республікою, Словацькою Республікою та Румунією в договірно-правовому відношенні оформлено повністю. Проте залишилися невирішеними низка проблемних питань. Зокрема, лінія державного кордону з Румунією по р. Тисі проходить по середині головного рукава. Після останньої перевірки проходження кордону (більше 30 років тому) внаслідок природних явищ змінилося русло річки Тиса, що привело до зміни проходження лінії кордону та відокремлення певних ділянок територій як України, так і Румунії, тому існує питання обміну площами або компенсації, що може проводитися тільки за результатами всеукраїнського референдуму, процедура призначення і проведення якого не визначена.

Тривалий час існувала проблема делімітації морських просторів України та Румунії в Чорному морі, яку було врегульовано рішенням Міжнародного суду ООН від 03.02.09, що є остаточним і обов'язковим для виконання сторонами. Цим рішенням:

1. Визначено координати точок лінії розмежування В(М)ЕЗ та континентального шельфу України та Румунії в Чорному морі.

2. Визначено статус о. Зміїний – як острова, але, оскільки він віддалений від материкової території, не враховано його вплив на формування лінії розмежування.

3. Підтверджено належність о. Зміїний Україні та існування територіального моря України (12 морських миль) навколо нього.

4. Визначено, що острів Зміїний не дає підстав для поширення В(М)ЕЗ України за межі, визначені встановленою Міжнародним судом серединної лінії [5].

Водночас невирішеними залишаються окремі територіальні питання, що негативно впливає на відносини між двома країнами. Це стосується різних позицій сторін щодо сутності та шляхів вирішення проблеми навколо каналу «Дунай – Чорне море». Відновлення української стороною судноплавства каналу на Кілійському гирлі Дунаю викликало різні тлумачення де ж саме проходить державний кордон між обома державами. Причиною цього конфлікту Бухарест називає будівництво каналу в заповідній зоні, що суперечить нормам міжнародного права з питань охорони довкілля. Відповідно ж до оцінок Мінтрансу України, відновлення судноплавства по каналу «Дунай – Чорне море» збільшить до 60% вантажопотоку в українській дельті річки. Ця суперечка спричинена переважно господарськими інтересами країн, відсутність шляхів її розв'язання додатково політизує цю проблему [6].

Інше, не менш проблемне питання територій для України – це демаркація російсько-українського кордону. Після розпаду СРСР кордон між Україною та Російською Федерацією в акваторії Азовського моря залишився документально не визначеним. Складність переговорного процесу з делімітації та демаркації державного кордону України з державами колишнього радянського союзу полягає в тому, що норми, записані в Конституціях СРСР 1924, 1936 і 1977 років у частині встановлення кордонів союзних республік вищими органами влади СРСР, як правило, не виконувались, тому відображення цих кордонів на нових топографічних картах «незалежних

держав» не завжди відповідало дійсності. Рішення вищих органів влади щодо розмежування територій союзних республік мали, як правило, коротку описову частину, а картографічні матеріали як обов'язковий додаток найчастіше взагалі випадали з поля зору. Незважаючи на це, недоторканність території та державного кордону України Росія визнала 1997 року у великому договорі «Про дружбу та співробітництво між Україною та Російською Федерацією».

Делімітацію сухопутної ділянки завершено, та питання її демаркації залишається відкритим. Угода між Україною і Російською Федерацією про демаркацію україно-російського державного кордону підписана у травні 2010 року, але сам процес демаркації не розпочато. На спільних кордонах є ділянки місцевості загальною протяжністю 84,7 км, на яких лінія кордону, проведена під час делімітації, не збігається з лінією адміністративного розподілу між колишніми УРСР та РРФСР. Такі ділянки є в Сумській, Харківській, Луганській та Донецькій областях.

Неврегульованим на міждержавному рівні є питання щодо руху осіб, транспортних засобів і вантажів транзитними ділянками автомобільних та залізничних доріг. Рух на таких ділянках здійснюється та контролюється на підставі домовленостей на рівні прикордонних представників обох сторін. Крім того, територією Луганської області проходять залізничні колії Південно-Східної та Північно-Кавказської залізниці РФ загальною протяжністю майже 26 км. При цьому залізнична колія неодноразово перетинає україно-російський державний кордон, а поїзди здійснюють зупинки на залізничних станціях, розміщених на території як України, так і Росії, де відсутні пункти пропуску. Також невирішеним є питання щодо визначення правового статусу земельних ділянок та майна Південно-Східної і Північно-Кавказської залізниць Російської Федерації. Така ситуація негативно впливає на забезпечення належного режиму державного кордону та ускладнює протидію протиправній діяльності на кордоні.

На спільних морських кордонах делімітацію проведено, а питання демаркації залишились без розгляду. Оскільки російська сторона висунула низку претензій на українську територію в районі о. Тузла та залишається проблема визначення статусу Азовського моря та Керченської протоки, сторони відклали розгляд цих спірних питань. У результаті з тексту дого-

вору про режим державного кордону вилучені статті щодо визначення морських кордонів між державами. У ст. 5 Договору визначено, що вирішення питань спільних морських просторів здійснюється за домовленістю між сторонами відповідно до норм міжнародного права. Азовське море та Керченська протока визнані внутрішніми водами України та РФ. Розмежування Азовського моря та акваторії Керченської протоки здійснюється відповідно до угод між сторонами. На сьогодні такі угоди відсутні. Переговори з розмежування Азовського і Чорного морів та Керченської протоки ведуться ще з 1996 року, проте позиції сторін залишаються неузгодженими. Основна причина – небажання російської сторони визнати колишній адміністративний кордон між УРСР та РРФСР як державний кордон між Україною і РФ. Охорона державного кордону в Азовському й Чорному морях та Керченській протоці здійснюється по лінії, визначеній у розпорядженні Президента України, яку російська сторона не визнає.

Певна невизначеність залишається і на кордоні України з Білоруссю, парламент якої уже понад 10 років не може ратифікувати Договір про державний кордон, підписаний і ратифікований в Україні ще 1997 року. Але, попри це, з Республікою Білорусь у нас немає територіальних спорів, як з Російською Федерацією. Цей договір фактично діє, і прикордонники обох країн керуються ним у своїй роботі. Українсько-білоруський кордон делімітований, і після ратифікації договору білоруською стороною розпочнеться його демаркація. До речі, у договорі міститься норма про те, що сторони зобов'язуються провести демаркацію цього кордону. В українсько-російському ж договорі такої норми немає. Російська сторона свого часу категорично відмовилася включати її в текст документа.

Проблемні питання щодо правового статусу кордонів відсутні між Україною та Молдовою. Ділянка спільного державного кордону і делімітована, і демаркована. Водночас існують деякі питання, що потребують договірно-правового оформлення в двосторонньому порядку:

- не проведено демаркації центральної ділянки українсько-молдовського державного кордону (придністровська ділянка);

- потребує вирішення питання про передачу у власність України ділянки автомобільної дороги Одеса – Рені в районі населеного пункту Паланка Республіки Молдова;

- не врегульовано порядок руху осіб і транспортних засобів транзитними ділянками автомобільних та залізничних доріг.

Вивчаючи систему внутрішньодержавного права в будь-якій сфері, ми неодмінно стикаємося з проблемою його співвідношення з міжнародним правом. У світі існують три основні концепції співвідношення міжнародного і внутрішньодержавного права: два різновиди моністичної (примат міжнародного права і примат внутрішньодержавного права) і дуалістична [7].

Суть моністичної концепції полягає у визнанні існування єдиної системи права, складовими частинами якої є як міжнародне, так і національне право. При цьому пріоритет має або міжнародне, або національне право.

Дуалістична теорія, навпаки, визнає самостійний характер двох систем права, тобто самостійне їх існування та взаємодію між ними. Панівним є дуалістичний підхід. В умовах сучасного історичного процесу у співвідношенні внутрішньодержавного і міжнародного права визначився примат міжнародного права. Такий висновок можна зробити, аналізуючи законодавчу практику багатьох країн.

Прямий вплив міжнародного права на національне право виражається в деяких аспектах. Такий вплив можна прослідити, наприклад, у прямому закріпленні в конституціях більшості держав світу та інших законодавчих актах загальних принципів і норм міжнародного права, а також через проголошення міжнародних договорів, укладених державою, складовою частиною її національної правової системи.

Подібна практика є досить поширеною як у високорозвинених країнах традиційної, «старої» демократії, так і в новоутворених на території колишнього СРСР державах – «нових демократіях». Так, у ст. 9 Конституції України говориться, що «чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України».

Аналогічні положення, що проголошують визнані державами договори та інші міжнародно-правові акти складовими частинами їхнього національного права, містяться також у конституціях інших країн. Більш того, у деяких з них вказується на те, що в разі колізії норм міжнародного та національного права пріоритет віддається міжнародному праву. Наприклад, Конституція Грузії проголошує, що «міжнародні договори або угоди Грузії, які не суперечать

Конституції, мають переважну юридичну силу щодо внутрішньодержавних нормативних актів» [8].

Висновки. Підводячи підсумок щодо співвідношення міжнародного і національного права, що визначають статус державного кордону України, треба зазначити, що механізми мирної трансформації Європи, які були закладені в Статуті ООН, Хельсінкських угодах та інших міжнародних актах, багато в чому втратили актуальність. Зміна політичної карти світу, деградація «блокової системи» і поява десятків нових держав вимагають нових принципів глобальної взаємодії в регулюванні статусу державних кордонів.

Щоб уникнути порушення норм, що визначають статус державного кордону України, попередження політичного тиску з боку окремих держав, які зазіхають на її державну територію, необхідно дотримуватися таких напрямів:

– відпрацювання нормативно-правових актів, які регламентують договірно-правове оформлення державного кордону, розмежування континентального шельфу та виключних економічних зон із суміжними державами;

– органам державної влади, що представляє Україну в міжнародних відносинах, відстоювати позицію про необхідність перегляду механізму мирного співіснування держав як основного принципу Статуту ООН і ухвалення нових механізмів, що визначають нові можливості міжнародної взаємодії та забезпечать безпеку в Європі;

– у зв'язку з дедалі більшою інтеграцією України в міжнародне співтовариство потрібно, щоб закріплений у Конституції примат міжнародного права над національним полягав у необхідності приведення українського законодавства про статус державного кордону у відповідність з міжнародними угодами, обов'язковими для суміжних держав (наприклад, узгодження норм в модельних законах СНД «Про прикордонної безпеки» та «Про державний кордон»);

– налагодження тісної співпраці з поліцейськими та аналогічними спеціальними органами суміжних держав щодо підвищення ефективності боротьби зі транскордонною злочинністю;

– вдосконалення практики обміну інформації з поліцейськими службами зарубіжних країн та використанні інформації, що надходить від зарубіжних колег, з її подальшим відпрацюванням та реалізацією під час оперативно-розшукової діяльності органів охорони кордону;

– виконання спільних програм і планів співробітництва Державної прикордонної служби України з інституціями Євросоюзу та НАТО, з державами учасницями ГУАМ.

Список використаної літератури:

1. Конституція України [Електронний ресурс] / Правова бібліотека «Інфодиск», 2010. – 1 електрон. опт. диск (CD-ROM) : кольор.; 12 см. – («Законодавство України» № 4, 2010). Систем. вимоги: Pentium-226; 32 Mb RAM; CD-ROM Windows 98/2000/NT/XP.
2. Барт Ф. Этнические группы и социальные границы / Ф. Барт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://otttgdf.posterous.com/87840062>.
3. Действующее международное право : в 3 т. – М., 1999. – Т. 1. – С. 8.
4. Про міжнародні договори України : Закон України від 22 грудня 1993 року № 3767-XII [Електронний ресурс] / Правова бібліотека «Інфодиск», 2010. – 1 електрон. опт. диск (CD-ROM) : кольор.; 12 см. – («Законодавство України» № 4, 2010). Систем. вимоги: Pentium-226; 32 Mb RAM; CD-ROM Windows 98/2000/NT/XP.
5. Україна – Румунія: правовий захист кордонів України як проблема національної безпеки // Прикордонник України. – 2009. – № 63
6. Круглашов А. Проблемні питання сучасних українсько-румунських стосунків / А. Круглашов, М. Герман [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dc-summit.info/proekty/ukrainarumunija-moldova/1356-problemni-pitannja-suchasnih-ukrainskorumunskih-stosunkiv-2.html>
7. Мюллерсон Р.А. Соотношение международного и национального права / Р.А. Мюллерсон. – М., 1982.
8. Конституции государств – участников СНГ. – М. : Норма, 2001. С. 659.
9. Марченко М.Н. Источники права : [учебное пособие] / М.Н. Марченко. – М. : «Проспект», 2006.
10. Юридические термины // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://otechestvo.org.ua/main>.

Мостова К. В. Проблематика соотношения международного и внутригосударственного законодательства, определяющего статус государственной границы Украины

В статье рассматриваются монистическая и дуалистическая теории соотношения международного и внутригосударственного законодательств, определяющих статус государственных границ, современные международные проблемы регулирования статуса границ и выносятся предложения о путях их преодоления.

Ключевые слова: государственная граница, статус государственной границы, международно-правовое регулирование статуса государственных границ, конвенция, соглашение, договор.

Mostova K. V. The issue of the relationship between international and domestic law that determines the status of the state border of Ukraine

The article deals with the monistic and dualistic theories of correlation of international and intrastate legislation denoting the state border status and modern international problems of border status regulation. Besides, the ways of solution of the problems are suggested.

Key words: state border, state border status, international legal regulation of state border status, convention, agreement, contract.