

ДО ПИТАННЯ ПРО ПРИНЦИПИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ТЕРИТОРІЇ В УКРАЇНІ

В статье характеризуются основные принципы регулирования государственной территории, разработанные в научной литературе. На основе изучения и анализа конституционного законодательства Украины дается расширенный перечень этих принципов.

Basic principles of adjusting of state territory are characterized in the article, developed in scientific literature. On the basis of study and analysis of constitutional legislation of Ukraine the extended list of these principles is given.

Правове регулювання державної території в Україні базується на певних принципах, які закріплені, перш за все, в Конституції України та поточному конституційному законодавстві.

В науковій літературі до принципів правового регулювання державної території відносять: а) суверенітет держави над всією його територією; б) цілісність державної території; в) верховенство конституції й законів на всій державній території; г) єдність правового режиму державної території; д) закріплення порядку зміни кордонів держави [1, с. 74-75].

У цілому погоджуючись із запропонованим підходом при характеристиці принципів правового регулювання державної території, слід зазначити, що запропонований перелік принципів може бути істотно розширений навіть виходячи із уже досягнутого в конституційному регулюванні в сучасній Україні.

Особливо це стосується державного суверенітету. Більшість сучасних науковців під державним суверенітетом розуміють характерну для державної влади властивість, яка включає якість верховенства усередині країни й незалежність і самостійність держави у відносинах з іншими країнами при визначенні й здійсненні своєї зовнішньої й внутрішньої політики, тобто в міжнародних і міждержавних зносинах. Із цього видно, що державний суверенітет має внутрішній і зовнішній аспекти. Поділ суверенітету на зовнішній і внутрішній відображає зв'язок між фактом існування державної влади та її зовнішнім визнанням [2, с. 117].

Зовнішній аспект державного суверенітету, виражений у незалежності, може відноситися тільки до держави як цілому й у жодному разі до його окремих частин або рівнів влади. "Зовнішній" суверенітет є тому найважливішою ознакою держави як політично організованого

суспільства, його своєрідною "візитною карткою" у міжнародних відносинах. Він неподільний і проявляється у правовій можливості повної самостійності держави при здійсненні зовнішніх функцій, визначенні своєї зовнішньої і внутрішньої політики без втручання ззовні. Внутрішній аспект суверенітету проявляється в наявності верховної влади, тобто деякого вищого її центра (органу, рівня), що володіє правом і здатністю останніх, остаточних рішень по найбільш важливих питаннях загальнодержавного характеру.

Стаття 2 Конституції України закріплює, що суверенітет України поширюється на всю її територію, що Україна є унітарною державою, і що територія України в межах існуючих кордонів є цілісною й недоторканою. Помітно, що ст. 2 фіксує не тільки принципи суверенітету й територіальної цілісності, але також і недоторканність, тому, цілком логічно у системи конституційних принципів, поряд із зазначеними принципами, зарахувати принцип недоторканності державної території.

Ці конституційні принципи одержали визнання на міжнародному рівні й набули, таким чином, статусу принципів міжнародного права. На думку ряду авторів, існує два самостійних принципи міжнародного права: територіальної цілісності держав і територіальної недоторканності держав [3, с. 127]. Своєрідний підхід зустрічаємо у М. О. Баймуратова, який говорить, що саме найменування цього принципу остаточно не встановилося: можна зустріти згадування як територіальної цілісності, так і територіальної недоторканності [4, с. 50]. Із цим складно погодитися, оскільки цілісність і недоторканність не є синонімами: цілісність позначає якусь внутрішню єдність, недоторканність же має на увазі гарантованість від зазіхань із будь-якого боку.

Із цієї причини більше справедливою уявляється позиція Л. І. Волової, яка розглядає територіальну цілісність і недоторканність як два елементи, що становлять принцип територіальної цілісності й недоторканності держав: цілісність території й недоторканність території настільки глибоко проникають одна в одну, що їх необхідно розглядати як частини одного принципу. Положення про територіальну цілісність включає вимогу не допускати зазіхань на територію, що загрожують її цілісності і єдності держав, тобто таких, що ведуть до відторгнення частини території. Норма про територіальну недоторканність пропонує втримуватися від усіх, у тому числі непрямих зазіхань на територію інших держав, забороняє поряд з анексією будь-які зазіхання на чужу територію, насамперед різні форми неоколоніалізму [5, с. 31-32].

У змісті принципу цілісності й недоторканності державної території можна виділити такі нормативні елементи: 1) повага цілісності державної території; 2) зобов'язання держав утримуватися від вторгнення, нападу, захоплення, анексії й окупації чужих територій; 3) неприпустимість будь-яких, прямих або непрямих, зазіхань на державну територію; 4) зобов'язання держав утримуватися від застосування чинності й погрози нею проти територіальної цілісності й недоторканності держав; 5) неприпустимість будь-яких дій, несумісних із цілями й принципами Уставу ООН, проти територіальної цілісності і єдності держави; 6) недоторканність кордонів; 7) зобов'язання держав утримуватися від розпалення прикордонних конфліктів і здійснення прикордонних провокацій.

Говорячи про неприпустимість будь-яких зазіхань на державну територію, варто помітити, що тут мається на увазі не одна тільки заборона на застосування сили або погрози силою, на навмисні дії, чинені з метою зміни державного кордону (ст. 110 КК України). Так, порушенням цього принципу будуть: контрабанда (ст. 201 КК України); незаконне перетинання державного кордону (ст. 331 КК України); дослідження, розвідка й розробка іноземцями природних багатств України на континентальному шельфі без згоди на те спеціально уповноваженого органу (ч. 2 ст. 224 КК України). У зазначених випадках порушується недоторканність кордонів і території, режим доступу на яку має право встановлювати тільки територіальний суверен.

Із принципу визнання територіальної цілісності може бути зроблено виключення у тому випадку, коли держава не дотримується іншого принципу міжнародного права – самовизначення народів і націй. У цьому зв'язку Р. А. Мюллерсон підкреслює, що міжнародне право піклується про територіальну цілісність лише тих держав, які у своїх діях дотримуються принципу самовизначення народів і мають уряди, що представляють весь народ без будь-якої дискримінації [6, с. 46]. Право ж на самовизначення націй виражається в етнокультурному самовизначенні або національно-культурній автономії, що може виражатися також у праві на сецесію й створення незалежної держави.

Принцип територіальної цілісності й недоторканності є правовою основою для іншого принципу – принципу непорушності (недоторканності) державних кордонів. Останній виник як вираження об'єктивної потреби підсилити недоторканність і стабільність кордонів і виконує забезпечувальну функцію, маючи той же предмет регулятивного впливу – територію й кордони, конкретизуючи,

поглиблюючи, доповнюючи й актуалізуючи його правовий зміст. Службова роль принципу непорушності кордонів підкреслюється в преамбулі Закону України "Про державний кордон", де говориться про принципи непорушності державних кордонів, як про відбиття територіальної цілісності, політичної й економічної незалежності, суверенітету і єдності України [7].

На наш погляд, принцип непорушності кордонів має включати: 1) визнання існуючих кордонів; 2) недоторканність кордонів; 3) зобов'язання держав утримуватися від застосування сили й погрози нею з метою порушення або зміни кордонів інших держав; 4) неприпустимість будь-яких прямих і непрямих зазіхань на кордони; 5) стабільність кордонів і в основі своїй їхня незмінюваність; 6) зобов'язання держав утримуватися від висування територіальних вимог і претензій; 7) зобов'язання держав утримуватися від розпалювання прикордонних конфліктів і здійснення прикордонних провокацій.

Стаття 7 Конституції України встановлює, що захист суверенітету й територіальної цілісності України, забезпечення її економічної й інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, є справою всього українського народу. Таким чином, забезпечення територіальної цілісності України – справа не тільки державна, але й загальнонародна. Ця позиція підтверджується й підсилюється ст. 65 Конституції, де говориться, що захист Батьківщини, незалежності й територіальній цілісності України є обов'язком громадян України.

Найважливішим конституційним принципом правового регулювання території в Україні є принцип зміни державної території тільки на референдумі. Зокрема, ст. 73 Конституції України закріплює положення, відповідно до якого винятково всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України. Це положення випливає із принципів сучасного міжнародного права, що визнає тільки мирні способи зміни державної території. Конституційна норма ст. 73 має на увазі два варіанти зміни державної території: 1) збільшення державної території; 2) сецесія, або вихід частини території з-під державного суверенітету.

Як уже було зазначено, принцип територіальної цілісності держави може бути порушений лише для забезпечення принципу самовизначення народів і націй. Здається, що таке самовизначення може здійснюватися як при відновленні єдності нації (тоді потрібне об'єднання історичних територій, на яких проживають розрізнені частини націй), так і при створенні нової національної держави (коли відбувається сецесія).

Прикладами відновлення єдності є: входження Саару до складу ФРН 1 січня 1957 р. на підставі рішення референдуму 1955 р.; приєднання східнонімецьких територій (НДР і Західного Берліна) до Федеративної Республіки Німеччина на підставі ст. 23 Конституції ФРН (у редакції від 23 травня 1949 р.) і договору від 31 серпня 1989 р.

Сецесія може бути проілюстрована виходом Еритреї зі складу Ефіопії на підставі референдуму, що проводився 23 квітня 1993 р., утворенням держав Абхазія й Південна Осетія, що вийшли зі складу Грузії 21 і 22 серпня 2008 р.

Разом з тим, варто вказати на проблему сепаратизму, що має своєю метою відділення, тобто сецесію. В. А. Горенкін зазначає, що причиною сепаратизму є неправильна національна й регіональна політика держави, і що сепаратизм неминучий у державі, характер керування яким централізований більше, ніж це необхідно для нормального її функціонування [8, с. 6]. У той же час, сепаратизм переслідується карним законодавством будь-якої держави, зокрема, ст. 110 КК України передбачає кримінальну відповідальність за навмисні дії, зроблені з метою зміни меж території або державного кордону України.

У зв'язку зі сказаним виникає питання, що не знайшло достатнього відбиття в національному й міжнародному законодавстві: "де проходить межа між сепаратизмом і правом націй і народів на самовизначення?". Прийнято відзначати, що самовизначення не повинне здійснюватися із сепаратистських позицій і на шкоду територіальній цілісності й політичній єдності суверенних держав. У такому випадку, здається, що використання права самовизначення для створення територіальної автономії або для сецесії буде законним тільки в тих випадках, коли існує створений націями або народом легітимний орган, який виконує публічно-правові функції. Це пов'язано з тим, що сучасна доктрина міжнародного права, що припускає мирне врегулювання суперечок, передбачає наявність таких суб'єктів (легальних і легітимних органів публічної влади), які виконували б представницькі функції на міжнародному рівні. Такими суб'єктами, безсумнівно, не можуть уважатися радикальні й терористичні організації (Ірландська Республіканська Армія, Армія звільнення Косово, баскська організація ЕТО й ін.), оскільки їхнє нелегальне існування й незаконні методи діяльності позбавляють їх права на участь у переговорному процесі.

Конституційним принципом правового регулювання території в Україні є також принцип винятково законодавчого визначення територіального устрою України (п. 13 ст. 92 Конституції України). Конституція України у ст. 102 установлює, що Президент України є

гарантом державного суверенітету й територіальної цілісності. Іншою важливою позицією Конституції України у цьому зв'язку потрібно розглядати закріплене у ст. 107 положення про діяльність Ради національної безпеки й оборони України як координаційний орган з питань національної безпеки й оборони при Президентові України. У цьому ж руслі необхідно розглядати п. 7 ст. 116, де визначено, що Кабінет Міністрів України здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності й національної безпеки України.

Одним із принципів, закріплених у Конституції України й визначаючих особливості діяльності судової системи, є положення ст. 125, яке встановлює, що система судів загальної юрисдикції України будується на принципах територіальності й спеціалізації.

Особливу роль у забезпеченні дієвості всіх конституційних принципів правового регулювання території України мають положення ст.ст. 132 і 133, що становлять IX розділ Конституції України, який названо "Територіальний устрій України". Аналіз ст. 132 Конституції України дозволяє виділити такі важливі принципи: а) принцип єдності державної території; б) принцип цілісності державної території; в) принцип поєднання централізації й децентралізації при здійсненні державної влади; г) принцип збалансованості й соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їхніх різноманітних традицій.

Одним із конституційних принципів правового регулювання території в Україні є принцип, що закріплює право територіальної громади в рамках місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення (ст. 140 Конституції України). При цьому, ст. 7 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" передбачає можливість проведення місцевого референдуму, рішення якого є обов'язковими для виконання на відповідній території; а ст. 37 наділяє виконавчі органи сільських, селищних і міських рад повноваженнями за вирішення питань адміністративно-територіального устрою (перейменування вулиць, провулків, майданів і т. ін.; розробка й внесення пропозицій відповідній раді пропозицій з питань адміністративно-територіального устрою) [9].

Можна констатувати, що принципи, оформлені в Конституції України, які визначають правовий режим її території, дозволяють істотно розширити перелік основних принципів правового регулювання державної території, представлений на початку цього підрозділу.

Таким чином, до системи основних принципів входять: принцип територіальної цілісності й недоторканності; принцип непорушності (недоторканності) державних кордонів; принцип гарантованості;

принцип референдумної зміни кордонів; принцип законодавчого визначення територіального устрою; принцип поєднання централізації й децентралізації при здійсненні державної влади; принцип збалансованості в розвитку регіонів; принцип закріплення права територіальної громади на рішення питань місцевого значення.

Література:

1. Бабурин С. Н. Территория государства: правовые и геополитические проблемы. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1997.
2. Оборотов Ю. Н. Теория государства и права (прагматический курс). – О.: Юрид. л-ра, 2005. – С. 117.
3. Блищенко И. П., Дориа Ж. Прецеденты в международном публичном и частном праве. – М.: МНИМП, 1999. – С. 127.
4. Баймуратов М. А. Международное публичное право. – К.: Истина, 2004.
5. Волова Л. И. Принципы территориальной целостности государств и нерушимости границ: нормативное содержание и соотношение // Правоведение. – 1984. – № 1.
6. Мюллерсон Р. А. Права человека: идеи, нормы, реальность. – М.: Юрид. лит., 1991.
7. Про державний кордон України: Закон України від 4 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 2.
8. Горенкин В. А. Сепаратизм як соціально-політичне явище: Автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02. – Сімферополь, 2004.
9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.

**Юрійчук Є. П., Чернівецький національний
університет ім. Ю. Федьковича**

ЕЛЕКТОРАЛЬНА ЛЕГІТИМНІСТЬ ТА ЛЕГІТИМАЦІЯ ВЛАДИ: ТЕРМІНОЛОГІЧНО- КОНЦЕПТУАЛЬНІ АСПЕКТИ

В статті автор пояснює концептуальні відмінності в розумінні легітимності, легітимізації та легітимації влади, аналізує термінологічні особливості цих понять. В залежності від об'єкта легітимації, процедурного критерія прийняття рішень, в відповідності з диференціацією довіри до влади аналізує окремий вид легітимності – електоральну легітимність, а відповідно, та електоральну легітимацію, пропонує власне визначення електоральної легітимації.