

УДК 342.15(477)

О. О. ГРЕЧКО,*здобувач кафедри конституційного права України
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

ПРИНЦИП ЄДНОСТІ ТА ЦІЛІСНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ТЕРИТОРІЇ ЯК ГАРАНТІЯ УНІТАРНОГО ХАРАКТЕРУ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

Досліджено правовий вплив принципу єдності та цілісності державної території на унітарний характер Української держави. Визначено, що суверенітет України поширюється на всю її територію, що Україна є унітарною державою, і що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території в межах існуючих кордонів. Єдність і цілісність державної території означає, що складові частини держави перебувають в нерозривному взаємному зв'язку, характеризуються внутрішньою єдністю.

Територіальна єдність та цілісність забезпечують непорушність і стабільність існування держави і не дозволяють будь-яких посягань на територію з боку будь-яких інших суб'єктів міжнародного права, а також забороняють сепаратистські дії, спрямовані на внутрішній поділ території держави чи відокремлення частини території або її адміністративно-територіальних одиниць всупереч національним інтересам українського народу як власника території.

Цілісність території держави означає також неподільність землі як державної території між іншими суверенами, а також є основою для закріплення в Конституції унітарного характеру української держави та розподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, включаючи й сферу відносин з приводу території.

Ключові слова: *принцип, територіальна єдність та цілісність, унітарний устрій, сепаратизм, суверенітет, публічна влада, територіальне верховенство.*

Прагнення народу України до права на самовизначення було реалізовано у Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., у постанові Верховної Ради УРСР «Про проголошення незалежності України» від 24 серпня 1991 р. та у Конституції України. Тим самим було юридично закріплено територіальне верховенство української держави в межах кордонів, що склалися історично. Можливість українського народу вільно і самостійно визначати власну суверенну волю в межах державної території можна розглядати як одну з основних гарантій існування України як суверенної, унітарної, незалежної, демократичної, соціальної й правової держави.

У теорії конституційного права питання щодо юридичної суті єдності та цілісності території України практично не досліджувались, тоді як проблематика унітарної форми державного устрою неодноразово ставала напрямом наукових пошуків відомих зарубіжних і вітчизняних учених. Загальнотеоретичні та прикладні дослідження В. М. Баглая, М. О. Баймуратова, А. П. Зайця, В. П. Колісника, А. М. Колодія, В. В. Кравченка, О. Г. Кушніренка, Ю. І. Лейбо, М. П. Орзіха, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики, В. Л. Федоренко, О. Ф. Фрицького, В. М. Шаповала та інших, безумовно, мають велике наукове значення, проте серед науковців і досі немає єдиних підходів стосовно проблеми територіального устрою України,

що негативно відображається на практиці законотворення та правозастосування у цій сфері.

Метою статті є дослідження правового впливу принципу єдності та цілісності державної території на унітарний характер Української держави.

Принцип єдності та цілісності території є однією з ключових засад будь-якої унітарної держави. Зазвичай, він закріплюється у конституції держави. Так, ст. 132 Конституції України проголошує, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території.

Семантично «єдність» означає згуртованість, цілісність, неподільність, спільність чого-небудь, поєднання в одному цілому, щільність нерозривності зв'язку. «Цілісність» означає стан внутрішньої єдності певного об'єкта чи предмета, його відносну автономність, незалежність від навколишнього середовища [1, с. 361, 1575]. Таким чином, єдність і цілісність державної території означає, що складові частини держави перебувають в нерозривному взаємному зв'язку, визначаються внутрішньою єдністю.

Поряд з вищезазначеним положенням Конституції України також ч. 3 ст. 2 Конституції визначає, що територія України в межах існуючих кордонів є цілісною й недоторканою. Слід звернути увагу на те, що у ст. 2 Конституції України окрім вищезазначених принципів єдності та цілісності державної території

закріплюється також і принцип недоторканності території, тому цілком логічно віднести його до конституційних принципів територіального устрою України.

Історично ці конституційні принципи виникли та одержали визнання спочатку на міжнародному рівні й набули, таким чином, статусу принципів міжнародного публічного права. Вперше принципи територіальної цілісності та недоторканності були проголошені у Декреті Національних зборів Франції від 27 травня 1790 р., у якому встановлювалось, що «кусяка війна, розпочата з інших мотивів і для інших цілей, аніж захист справедливого права, є актом гноблення. Відтепер французький народ забороняє собі починати будь-яку війну, спрямовану на збільшення його теперішньої території». Згодом ці принципи були закріплені у Статуті Ліги Націй, а пізніше у ст. 2 Статуту ООН, у Гельсінському заключному акті Народи з питань безпеки та співробітництва в Європі 1975 р., у Декларації про принципи міжнародного права 1970 р., у Декларації про зміцнення міжнародної безпеки 1970 р. тощо. Отже, правова природа єдності, цілісності й недоторканності державної території у найбільш загальному вигляді розкривається у Статуті ООН [2] та інших міжнародно-правових актах [3] і деталізується в наукових та інших джерелах з питань міжнародного публічного та конституційного права [4; 5, с. 25–34].

На думку ряду авторів, цілісність і недоторканність державної території – це дві складові, які хоча й взаємопов'язані між собою, проте не тотожні елементи одного принципу. Перший з них включає зобов'язання не допускати найбільш грубих порушень: анексії, окупації, розчленування території держави чи народу, другий – зобов'язує державу утримуватися від будь-яких дій, у тому числі й непрямих посягань на територію і кордони інших держав [6, с. 31]. Проте, іншу думку з цього приводу висловлює М. О. Баймуратов, який говорить, що сама назва цього принципу остаточно не встановлена: можна зустріти згадування як територіальної цілісності, так і територіальної недоторканності [7, с. 50]. Із цим важко погодитися, оскільки цілісність і недоторканність не є синонімами: цілісність позначає внутрішню єдність, а недоторканність передбачає гарантованість від зовнішніх зазіхань.

Юридичний зміст принципів цілісності й недоторканності державної території розкривається у науковій літературі через систему зобов'язань і заборон.

Серед зобов'язань виділяють: обов'язок не здійснювати напад, вторгнення у межі тери-

торії інших країн, окупації чужих територій; утримуватися від насильницького захоплення всієї чи частини території іноземної держави (анексії); не здійснювати насильницького розчленування будь-якої держави; не визнавати територіальних змін, що стали результатом застосування сили і погрози нею, направлених на порушення Статуту ООН; не допускати порушення ззовні національної єдності країни; не інспірувати і не заохочувати сепаратистських рухів з метою штучного поділу території всупереч державним і національним інтересам; не використовувати свою територію таким чином, щоб цим завдавалася шкода території інших держав.

До заборон відносять: розміщення і перебування збройних сил однієї держави на території іншої всупереч вимозі уряду і народу країни вивести війська; створення військових баз на чужих територіях; насильницькі посягання на природні ресурси інших країн; надання своєї території іншій державі з метою її використання для порушення територіальної недоторканності третьої держави; будь-які, навіть непрямі, порушення державних кордонів; застосування сили чи погрози силою з метою примушення держави до відмови від частини своєї території тощо.

Говорячи про неприпустимість будь-яких зазіхань на державну територію, слід зазначити, що тут мається на увазі не одна тільки заборона на застосування сили або погрози силою, а й на умисні дії, вчинені з метою зміни меж території або державного кордону України, на порушення порядку, встановленого Конституцією України (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.

Крім того, конституційна сутність єдності та цілісності території полягає у тому, що територія належить українському народові і не може передаватися іншим державам. Пояснюється це тим, що передача території у власність іноземних держав змінює правовий режим державної території України, порушує цілісність території як об'єкта права власності українського народу, оскільки іноземна держава, привласнивши частину державної території, набуває на неї територіальне верховенство, а здійснення

права власності на таку територію захищається системою як міжнародного, так і внутрішнього права.

Принцип єдності та цілісності державної території забезпечують непорушність і стабільність права власності українського народу на землю, її надра та природні ресурси в межах існуючих кордонів і не дозволяють будь-яких посягань на землю (територію) з боку будь-яких інших суб'єктів міжнародного права, а також забороняють сепаратистські дії, спрямовані на внутрішній поділ території держави чи відокремлення частини території або її адміністративно-територіальних одиниць всупереч національним інтересам українського народу як власника території. Слід зазначити, що виходячи з положень Конституції України, суверенітет народу превалює над суверенітетом держави.

Досить часто формуванню сепаратистських настроїв сприяє існування тих чи інших географічних (територіальних) бар'єрів, що ускладнюють комунікації всередині держави (водні перешкоди, гори тощо), як приклад – півострів Крим. Хоча у цьому випадку зовнішнім джерелом таких процесів стала Російська Федерація. Враховуючи потужний потенціал цього впливу (як політико-економічний, так і суто військовий), масштабна підтримка сепаратистських проявів в Україні з боку Російської Федерації залишається найбільшим ризиком для національної безпеки та територіальної цілісності України.

Слід також зазначити, що 27 березня 2014 р. прийнято Резолюцію Генеральної Асамблеї ООН про підтримку територіальної цілісності України. У документі заявляється про невизнання «кримського референдуму», а також міститься заклик до всіх держав, міжнародних організацій та спеціалізованих установ не визнавати ніяких змін статусу Автономної Республіки Крим та міста Севастополя на підставі вищезазначеного референдуму і утримуватися від будь-яких дій або поведінки, які можуть бути інтерпретовані як визнання будь-якої зміни статусу [8].

Територіальна єдність і цілісність повинна забезпечуватись системою внутрішнього права і такими способами реалізації і засобами захисту права народу на самовизначення, які є притаманними для реалізації принципу поваги державного суверенітету у міждержавних відносинах і передбачають додержання територіального верховенства. Конституція України закріплює основні принципи територіального верховенства, які водночас необхідно розглядати і як конституційні імперативи щодо особливої охорони (гарантування) унітарного характеру української держави. Підтвердженням цього можна вважати ст. 5 Конституції України,

яка встановлює, що «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами». І хоча існування та розвиток унітарної держави тісно пов'язані з функціонуванням центральних і місцевих органів влади, а функціональна діяльність цих органів безпосередньо стосується життя суспільства й держави, Конституція України забороняє органам публічної влади самостійно розпоряджатись державною територією та передавати землю (територію), як об'єкт права власності українського народу, іншим суб'єктам міжнародного права. Згідно зі ст. 73 Основного Закону держави, питання про зміну території України вирішуються виключно всеукраїнським референдумом. Виходячи з цього, ніхто в Україні не може прийняти рішення про передачу державної території без проведення референдуму і волевиявлення усього народу України щодо зміни території держави, що є однією з важливих інституційно-правових гарантій забезпечення єдності та цілісності державної території, а також запобігання можливим зловживанням з боку органів державної влади щодо розпорядження територією на міжнародній арені. За Конституцією України міжнародні територіальні договори мають бути обов'язково ратифіковані Верховною Радою України. Взагалі, Конституція України (розділ XIII) передбачає ускладнений порядок зміни території, що є ще однією гарантією територіальної цілісності України.

Більше того, територіальна цілісність держави як конституційна гарантія здійснення українським народом чи від його імені органами державної влади та місцевого самоврядування права власності на землю, означає також неподільність землі як державної території якимись іншими суверенами, а також є основою для закріплення у Конституції України територіального устрою держави та розподілу повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування, включаючи й сферу відносин з приводу території.

Конституція України не передбачає фізичного поділу території як об'єкта права власності українського народу, а лише визначає механізм здійснення такого права шляхом розподілу конституційних повноважень щодо володіння, користування і розпорядження землею між українським народом, органами державної влади та місцевого самоврядування,

а також встановлює юридичні засади та гарантії здійснення суб'єктивного права власності на землю громадян, юридичних осіб і держави.

Розмежування території порушує цілісність державної території і за певних обставин може використовуватись як один із чинників до спонукання сепаратистських проявів та нестабільності в окремих регіонах, оскільки право власності у міжнародному праві визнається однією з ознак державної території.

Підсумовуючи викладене, можна зробити наступні **висновки**:

1. Єдність та цілісність території України означає такий стан території, визначеної державним кордоном України, при якому складові частини держави перебувають у нерозривному взаємозв'язку та характеризуються внутрішньою єдністю, що проявляється у територіальному верховенстві українського народу над приналежною територією, яке юридично закріплене на рівні національного та міжнародного права.

2. Закріплені у Конституції України норми-принципи щодо єдності, цілісності та недоторканності території зобов'язують органи державної влади забезпечувати реалізацію цих положень з метою захисту територіальної цілісності та недоторканності землі як об'єкта права власності виключно українського народу, охорони землі як основного національного

багатства, недопущення фізичного розмежування земель між державою і територіальними громадами і таким чином гарантують унітарний характер української держави.

3. Конституційні гарантії територіального верховенства України необхідно розглядати через призму принципів щодо поваги державного суверенітету, єдності, цілісності та недоторканності території, непорушності державних кордонів. Реалізація останніх має забезпечити неможливість передачі чи відчуження частини території України іншим державам, неприпустимість використання землі для розміщення іноземних військових баз, відшкодування шкоди, заподіяної землі як об'єкту права власності українського народу, іншими суб'єктами міжнародного права.

4. У Конституції України міститься низка статей, присвячених гарантуванню суверенітету та територіальної цілісності України, які втілюють конституційний принцип унітаризму, що є однією з базових цінностей конституційного ладу України.

5. Серед задекларованих владою реформ однією з найбільш важливих та актуальних є адміністративно-територіальна реформа. Проводити її необхідно, спираючись на закріплену в ч. 2 ст. 2 Конституції України імперативну норму про унітарний характер державного устрою України.

Список використаних джерел

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови : з дод. і допов. / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. – 1728 с.
2. Устав Организации Объединенных Наций : от 26 июня 1945 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010.
3. Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе : от 1 авг. 1975 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. – Вып. XXXI : Действующие договоры, соглашения и конвенции, вступившие в силу между 1 января и 31 декабря 1975 года. – М. : Междунар. отношения, 1977. – С. 544–588.
4. Антонович М. М. Міжнародне публічне право : навч. посіб. для студентів вищ. навч. закл. – Київ : Академія, 2003. – С. 180–182.
5. Цимбалістий Т. О. Державний кордон України: конституційно-правовий статус : навч. посіб. / Т. О. Цимбалістий. – Хмельницький : Вид-во НАПВУ, 2000. – 204 с.
6. Волова Л. И. Принцип территориальной целостности и неприкосновенности в современном международном праве / Л. И. Волова ; отв. ред. В. К. Собакин. – Ростов н/Д. : Изд-во Ростов. ун-та, 1981. – 192 с.
7. Баймуратов М. А. Международное публичное право : учебник / М. А. Баймуратов ; Одес. нац. юрид. акад. – Киев : Истина, 2004. – 552 с.
8. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН щодо територіальної цілісності України (повний текст) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tyzhden.ua/Politics/106073>. – Назва з екрана.

Надійшла до редколегії 16.12.2014

ГРЕЧКО О. А. ПРИНЦИП ЕДИНСТВА И ЦЕЛОСТНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТЕРРИТОРИИ КАК ГАРАНТИЯ УНИТАРНОГО ХАРАКТЕРА УКРАИНСКОГО ГОСУДАРСТВА

Исследовано правовое воздействие принципа единства и целостности государственной территории на унитарный характер Украинского государства.

Определено, что суверенитет Украины распространяется на всю её территорию, что Украина является унитарным государством и территориальное устройство Украины основывается на

принципах єдинства і цілостності державної території в межах існуючих меж. Єдинство і цілісність державної території означає, що складові частини держави знаходяться в нерозривній взаємній зв'язі, визначаються внутрішнім єдинством. Територіальне єдинство і цілісність забезпечують незмінність і стабільність існування держави і не дозволяють будь-яких посягань на територію з боку інших суб'єктів міжнародного права. Вони також забороняють сепаратистські дії, спрямовані на внутрішнє розділення території держави або відокремлення частини території або її адміністративно-територіальних одиниць проти національних інтересів українського народу як власника території.

Цілісність території держави означає також неделимість землі як державної території між іншими суверенами, а також є основою для закріплення в Конституції унітарного характеру українського держави і розподілу повноважень між органами державної влади і місцевого самоуправління, включаючи і сферу відносин відносно території.

Ключові слова: принцип, територіальне єдинство і цілісність, унітарне устроєство, сепаратизм, суверенітет, публічна влада, територіальне верховенство.

GRECHKO O. O. THE PRINCIPLE OF UNITY AND INTEGRITY OF THE NATIONAL TERRITORY AS THE GUARANTEE OF THE UNITARY CHARACTER OF THE UKRAINIAN STATE

The legal influence of the principle of unity and integrity of the national territory upon the unitary character of the Ukrainian state has been investigated.

It was determined that the sovereignty of Ukraine extends throughout its territory, as well as that Ukraine is an unitary state and the territorial arrangement of Ukraine is based on the principles of unity and integrity of the national territory within the existing borders. The unity and the integrity of the state territory means that the constituent parts of the state are inextricably linked by means of the internal unity. Territorial unity and integrity are providing the firmness and stability of the state's existence; they do not allow any encroachments on the state territory on the part of the other subjects of international law. They also prohibit the separatist activity aimed at the internal division of the state territory or separation of any part of the national territory or its administrative-territorial units since such actions are at variance with the national interests of the Ukrainian nation as the owner of the territory.

The territorial integrity of the state is also means that the state territory can not be divided between separate sovereigns; they also provide a basis for the constitutional attaching of the unitary character of the Ukrainian state and for the distribution of the powers between the state authorities and the local self-government, including the sphere of relations over the territory.

Keywords: principle, territorial unity and integrity, unitary arrangement, separatism, sovereignty, public authority, territorial supremacy.

УДК 340.15:351.74

І. О. ЛЕСЬ,

ад'юнкта

Харківського національного університету внутрішніх справ

РОЗВИТОК ДИСЦИПЛІНАРНИХ ПРАВОВІДНОСИН У ДИСЦИПЛІНАРНОМУ СТАТУТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ 1971 Р.

Розглянуто розвиток дисциплінарних правовідносин у Дисциплінарному статуті органів внутрішніх справ 1971 р. Проаналізовано та узагальнено основні норми і положення Дисциплінарного статуту міліції 1948 р. та Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ 1971 р.

Ключові слова: дисциплінарні правовідносини, Дисциплінарний статут, органи внутрішніх справ, заохочення, стягнення.

У нинішній час Україна переживає глибокі соціально-економічні та політичні зміни. У суспільно-політичному житті ці фундаментальні зміни пов'язані з реформуванням органів внутрішніх справ, спрямованим на забезпечення надійного захисту особистості, суспільства і

держави від злочинних посягань. Концепція розвитку органів внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України безпосередньо фокусується на вивченні і використанні внутрішнього і міжнародного досвіду в організації та діяльності правоохоронних органів. Особливу