

ВІДНОВЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ЦІЛІСНОСТІ ДЕРЖАВИ – ОСНОВНЕ ЗАВДАННЯ НИНІШНЬОГО ЕТАПУ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ В УКРАЇНІ



I. O. Кресіна

*доктор політичних наук, професор,
член-кореспондент Національної академії
правових наук України*

«Борітеся – поборете!» Ці про-
рочі слова генія української нації
можна вважати сутнісною характе-
ристикою тих процесів, які пережи-
ває Українська держава протягом
26 років свого суверенного існуван-
ня та національного утвердження.

Думка про те, що лише останніх
три з половиною роки стали для
нас випробуванням на міць і ви-
тривалість, абсолютно помилкова.
Вона нав'язана суспільній свідомості
тими, хто хотів би приписати
собі заслуги й успіхи в українсько-
му державотворенні 1991-2013 рр.
Насправді українська нація ви-
гартувалася у протистоянні
з компартійною номенклатурою,
що нахабно ошукала свій народ
«прихватацією», штучною ін-
фляцією, знецінюванням наших за-
ощаджень, пустила по світу з «крав-
чучками» торгувати всім, що можна
було винести на базари, принизила
працелюбних – безробітням,
талановитих – засиллям «крутих»

невігласів, чесних – рекетом, смі-
ливих – просто вбила і врешті
винесла нам вирок: «українська
ідея не спрацювала». Але Май-
дан 2004 відповів цим крадіям,
що найвища цінність для україн-
ців – не банківські вклади і не
імпортований мотлох, а воля і власна
держава. І за неї боротимемося,
утверджуючи себе як європейська
нація. А коли вдруге, вже бандит-
сько-олігархічна номенклатура,
намагалася перешкодити євро-
пейському вибору українців, то по-
став Майдан 2013 – Революція
Гідності. І українську націю почув
і підтримав весь демократичний
світ. Сьогодні наша боротьба три-
ває. Ми побороємо і сепаратистів,
і їхніх закордонних «диригентів»
з «буками» і «градами», і власних
зрадників з високих кабінетів.
Бо Майдан – це наша нескорена,
гідна, велична нація.

Тож найголовніший здобуток
нашої 26-річної незалежної дер-

жави – українська політична нація,
єдина країна, вільна людина, де-
мократична держава, активне гро-
мадянське суспільство. Ми його
вибороли. Ми його нікому не від-
дамо. Ми можемо ним пишатися.
Ми – це Україна, вічна і прекрасна.
Наша національна ідея працює.
Борімося!

Найперше і найважливіше наше
завдання у цій боротьбі – тери-
торіальна цілісність, збереження
і відновлення національного суве-
ренітету на всій державній території
України, запровадження ефектив-
них механізмів забезпечення тери-
торіальної цілісності, які виявилися
ефективними в аналогічних ситуа-
ціях в інших країнах.

Територіальна цілісність є кон-
ституїтивним принципом організа-
ції держави та міжнародного права,
вона тісно пов'язана з безпекою гро-
мадян, здатністю держави зберігати
свою територію у межах, встановле-
них згідно з міжнародним правом

кордонів, протидіяти внутрішнім і зовнішнім загрозам, спрямованим на їх зміну.

У Конституції України зустрічаються як поняття «недоторканності території» (ст. 2: «Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою»), так і «територіальній цілісності» (ст. 132: «Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території»). Оскільки порушення недоторканності не завжди може мати за мету порушення цілісності території, то «недоторканність території» є ширшою за змістом, ніж «територіальна цілісність». Однак у міжнародному праві більш усталеним є саме останнє поняття («territorial integrity»).

Загрози територіальній цілісності держави можна поділити на зовнішні, породжені діями іноземних держав, та внутрішні, які є результатом політики суверенної держави. Що стосується зовнішнього аспекту, то він регулюється нормами міжнародного права. Територіальна цілісність – один з основоположних принципів міжнародного публічного права, який закріплює недоторканність території держави від посягань з боку інших держав шляхом застосування військової сили або загрози силою. Цей принцип почав осмислюватися у XVII ст., коли почалося утворення суверенних держав, і був сформульований у проекті декларації Національних зборів Франції 1790 р., містився у Паризькому договорі про відмову від війни як інструмента національної політики (так званому Пакті Тріана-Келлога) 1928 р. Як міжнародно-правовий принцип територіальна цілісність була вперше закріплена п. 4 ст. 2 Статуту ООН 1945 р., а згодом у Декларації про зміцнення міжнародної безпеки від 16 грудня 1970 р., Заключному акті Наради з безпеки та співробітництва в Європі 1 серпня 1975 р., а також низці інших міжнародних документів.

Слід зазначити, що у міжнародному праві принцип територіальної цілісності держави не має чіткого визначення, однак пов'язаний з такими принципами: непорушність державних кордонів (неправомірною зміною державних кордонів), рівноправність і самовизначення народів, незастосування сили чи погрозою сили, принцип недоторканності державних кордонів (дотримання проходження державного кордону на місцевості і його режиму), невтручання тощо. Крім того, за суверенною державою визнається право вживати усіх допустимих відповідно до міжнародного права заходів для збереження своєї територіальної цілісності.

Утім, на сьогодні відсутня цілісна концепція розвитку міжнародного права, що відповідає сучасним умовам та потребам забезпечення територіальної цілісності держав, яка б визначала перелік заходів щодо протидії таким загрозам. Це ускладнює врегулювання ситуації в Україні за допомогою міжнародно-правових інструментів.

Відзначимо, що, окрім зазначених вище документів, територіальна цілісність України гарантується і низкою міжнародно-правових договорів, насамперед так званім Будапештським меморандумом [1], сторонами якого є Великобританія, США і Росія. Ці країни взяли на себе зобов'язання поважати незалежність, суверенітет та існуючі кордони України, утримуватися від погрози силою чи її застосування проти територіальної цілісності або політичної незалежності України. Вони також запевнили, що жодна їх зброя не буде використана проти України, крім цілей самооборони або будь-яким іншим способом, згідно із Статутом ООН.

Однак відповіддю на агресію з боку Росії та порушення нею територіальної цілісності України стала лише низка санкцій, накладених міжнародними організаціями.

Ще до анексії Криму Росією у березні 2014 р. Захід зайняв жорстку спільну позицію проти Росії з питань територіальної цілісності України. У лютому 2014 р. Президент США Б. Обама застеріг Президента Росії, що «будь-яке порушення суверенітету України та територіальної цілісності буде глибоко дестабілізуючим, що не є в інтересах України, Росії чи Європи. Це буде чітке порушення зобов'язань Росії поважати незалежність, суверенітет та кордони України і норми міжнародного права» [2].

Європейські лідери зайняли аналогічну позицію. В ході засідання Ради Безпеки ООН 1 березня 2014 р. Великобританія та Франція підтримали США у засудженні вторгнення російських військ в Україну, нагадавши про небезпеку ескалації ситуації, що становить загрозу територіальній цілісності України та нормам міжнародного права [3]. Посилання на ці загрози дістали відображення у виступах представників США і європейських країн на засіданні 3 березня [4].

В міру загострення ситуації кристика щодо порушення територіальної цілісності України посилювалася. Заяви лідерів країн Євросоюзу та Північної Америки були підтримані низкою заяв міжнародних організацій, у тому числі НАТО, який 2 березня 2014 р. заявив, що «воєнні дії проти України військовими силами Російської Федерації є порушенням міжнародного права та суперечить принципам Ради НАТО-Росія» [5]. Парламентська Асамблея Ради Європи 7 березня «рішуче засудила порушення Російською Федерацією державного суверенітету і територіальної цілісності та пряме порушення міжнародного права» [6].

Більше того, Генеральна Асамблея ООН 18 березня прийняла резолюцію «Про територіальну цілісність України» [7], в якій нагадала про обов'язок усіх держав-членів згідно із ст. 2 Статуту ООН утримуватися у міжнародних відносинах від погрози силою або

її застосування проти територіальної недоторканності або політичної незалежності будь-якої держави. Резолюція від 24 березня 2014 р. «Територіальна цілісність України» закликала усі держави, міжнародні організації та спеціалізовані установи не визнавати жодних змін статусу АР Крим на основі референдуму, проведеного 16 березня 2014 р., і утримуватися від будь-яких дій чи кроків, які можна було б витлумачити як визнання будь-якої зміни такого статусу [8]. 15 лютого 2015 р. Рада Безпеки ООН прийняла резолюцію № 2202 [9], в якій нагадала про «цілі і принципи, закріплені у Статуті ООН, і підтвердила повну підтримку суверенітету, незалежності та територіальної цілісності України».

На сьогодні санкції не досягли поставленої мети, але міжнародне співтовариство демонструє готовність їх посилення заради встановлення миру. Так, 22 червня 2017 р. Євросоюз у черговий раз продовжив ще на півроку економічні санкції проти РФ за невиконання Мінських домовленостей. 7 липня 2017 р. Парламентська асамблея ОБСЄ прийняла резолюцію «Відновлення суверенітету і територіальної цілісності України» [10]. У резолюції ПА засвідчила «повну повагу» суверенітету, незалежності, єдності й територіальної цілісності України в межах її визнаних міжнародним співтовариством кордонів, у тому числі приналежність їй Автономної Республіки Крим. Делегати також засудили тимчасову окупацію Криму Російською Федерацією та гібридну агресію Москви на Донбасі. Резолюція «наполегливо закликає» Росію припинити спонсорування терористичної діяльності в Україні шляхом припливу бойовиків, грошових коштів і зброї через непідконтрольну уряду ділянку українсько-російського державного кордону і будь-яку підтримку незаконним збройним формуванням у Донецькій і Луганській областях, які здійснюють терористичні акти в Україні.

Готовність до впровадження більш жорстких санкцій продемонстрували США, де наприкінці липня Конгрес прийняв закон «Протидія супротивникам Америки через санкції» [11], в якому основний акцент зроблено на Росії, яка звинувачується у порушенні суверенітету та територіальної цілісності України, втручання у перебіг президентських виборів у 2016 р. У документі також підтверджується невизнання незаконної анексії Криму урядом РФ чи відторгнення будь-якої частини території України з використанням військової сили.

Проблема відновлення територіальної цілісності тісно пов'язана із долею невизнаних держав. Після проголошення незалежності Косово Дж. Кітінг опублікував рекомендації, яким повинні слідувати сецесіоністські рухи для досягнення своїх цілей: 1) переконатися у наявності підстав для реалізації права народів на самовизначення; 2) проголосити незалежність; 3) отримати визнання; 4) приєднатися до клубу суверенних держав (зокрема, вступити в ООН) [12]. Однак далеко не завжди квазідержавним утворенням вдається дійти до останнього пункту, свідченням чого є існування чотирьох груп країн залежно від ступеня їх визнання ООН:

1) члени ООН, не визнані хоча б одним членом ООН (Південна Корея не визнана Північною Кореєю, Вірменія не визнана Пакистаном, Кіпр не визнаний Туреччиною, КНР не визнана 23 державами, Ізраїль – 24);

2) не члени ООН, визнані хоча б одним членом ООН (Північний Кіпр визнаний Туреччиною, Китайська Республіка (Тайвань) визнана 23 державами), Косово, Західна Сахара, Палестинська держава; Абхазія і Південна Осетія визнані Росією, Нікарагуа, Венесуелою та Науру;

3) визнані лише не членами ООН – Придністров'я, Нагірно-Карабахська республіка;

4) не визнані жодною державою – Сомаліленд.

Державами де-факто зазвичай вважаються території, які отримали фактичну незалежність, часто за підсумками війни, але яким не вдалося отримати міжнародного визнання. Вони можуть існувати тривалий час (два роки контролю над територією вважаються достатнім критерієм), апелювати до права народів на самовизначення та наполягати на своїй незалежності від материнської держави і сусідніх країн [13]. Ці утворення можуть мати низку атрибутів державності, але вони не є членами клубу суверенних держав. Слід визнати, що на сьогодні такі квазідержави не є поодинокими випадками у міжнародній системі й становлять серйозну загрозу регіональній і міжнародній безпеці: контрольована ними територія є потенційним джерелом поновлення збройного протистояння.

Більше того, незважаючи на тривалу історію існування держав де-факто, ефективні міжнародно-правові, політичні, економічні чи будь-які інші засоби відновлення територіальної цілісності держав, на території яких вони виникли, відсутні. По-перше, це пояснюється незавершеною реформуванням світового порядку, зумовленого зникненням зі світової арени одного з основних гравців біполярного світу – Радянського Союзу. Адже саме на території колишніх республік виникло чотири (без урахування ДНР і ЛНР) квазідержавних утворення, що належать до другої і третьої груп невизнаних держав. По-друге, найчастіше такий феномен зустрічався на периферії світової політики і не викликав належної уваги з боку лідерів Західної Європи та США. Однак події 2014 р. в Україні внесли значні корективи у діяльність регіональних і міжнародних організацій, військових союзів, зокрема, НАТО. Це дає змогу об'єднати зусилля держав та міжнародних організацій і комплексно підійти до вирішення проблеми

існування «заморожених» конфліктів, у тому числі врегулювання ситуації в окремих районах Донецької і Луганської областей.

Внутрішній аспект територіальної цілісності держави представлений її об'єктивною здатністю протидіяти порушенню недоторканності кордонів або ж відновити територіальну цілісність та адекватною державною, насамперед, етнонаціональною, політикою, що запобігає виникненню сепаратизму та будь-яким тенденціям до дезінтеграції території.

У липні 2013 року міністр оборони України впевнено заявляв, що найближчі сім років територіальній цілісності України ніщо не загрожує, але можливі територіальні конфлікти із сусідами [14]. Згідно із тодішніми планами керівництва держави до 2017 р. чисельність Збройних Сил України мала скоротитися на 60 тис. осіб, до 122 тис. [15]. Однак у зв'язку з агресією з боку РФ на кінець 2016 р. в лавах ЗСУ служили 250 тис. осіб, а її оборонна здатність значно зросла порівняно з 2014 р.

Що стосується патріотизму українських громадян, показником якого є насамперед готовність зі зброєю стати на захист територіальної цілісності держави, то лише близько третини українців (31%) готові на цей крок [16]. При цьому дещо більше – 34% – не готові до такого кроку. Такі результати частково можна пояснити тим, що для українців це питання не є гіпотетичним, а передбачає можливість і/або обов'язок протистояти збройній агресії Росії. Схоже співвідношення має місце у Нідерландах (відповідно 42% і 43%), а Німеччина – єдина країна, де частка готових воювати за свою країну, менша за частку не готових (відповідно 41% і 53%), тоді як у Польщі та Росії більшість респондентів (відповідно 71% і 53%) дають позитивну відповідь.

При цьому в Україні готовність воювати за країну висловлює від-

носна більшість жителів Західного регіону (41%, негативну відповідь дають 32%), тоді як у Східному регіоні відносна більшість (42%) дають негативну відповідь (позитивну – 23%). У Центральному регіоні, на Півдні та Донбасі частки тих, хто дає позитивну, і тих, хто дає негативну відповідь, статистично істотно не відрізняються. Статистично значимо не відрізняються частки тих, хто дає позитивну та негативну відповіді, серед етнічних українців (відповідно 32% і 33%), тоді як серед етнічних росіян більше тих, хто дає негативну відповідь (відповідно 26% і 42%). Ті, хто дає позитивну відповідь на це питання, переважають тих, хто дає негативну відповідь, серед україномовних респондентів (відповідно 36% і 31%), тоді як серед російськомовних (відповідно 25% і 35%) та двомовних (відповідно 28% і 40%) більше тих, хто дає негативну відповідь. При цьому в 2012 р. соціологи фіксували зменшення за останні два роки рівня готовності захищати свою країну зі зброєю в руках (з 43 до 33%), а неготовності – навпаки, зріс (з 38 до 54%) [16].

Протягом усього пострадянського періоду історії України прояви етнополітичної дезінтеграції та сепаратизму мали переважно латентний характер і не становили такої загрози для етнополітичної безпеки і територіальної цілісності держави, як на сучасному етапі державотворення.

Однак пострадянське поліетнічне українське суспільство характеризувалося високим рівнем деконсолідації, розколотістю щодо пріоритетів розвитку України, насамперед щодо зовнішньополітичного та етнополітичного вектора, що вказувало на потенційну загрозу дезінтеграції під впливом певних чинників. Ці особливості були викликані почасти тим, що держава в етнонаціональній політиці приділяла незначну увагу нейтралізації етнополітичного розколу, гармоні-

зації, узгодженню інтересів, пошуку компромісів, прийнятних для всіх складових поліетнічного суспільства та всіх регіонів України.

В результаті більшості проблем етнонаціональної сфери, які зрештою стали підґрунтям сепаратизації та дезінтеграції, залишалися невирішеними, консервувалися й акумулювали конфліктогенний потенціал. Адаже прийняття демократичних законів, що регулюють етнополітичну та етнонаціональну сферу, на початку 1990-х рр. та ратифікація основних міжнародних документів у сфері захисту прав національних меншин виявилися недостатніми для запобігання політизації етнічностей та нейтралізації загроз етнополітичній стабільності держави. Етнонаціональна політика протягом багатьох років не реагувала на потреби етноспільнот, не виробила ефективних правових механізмів реалізації їхніх прав. Влада України побоювалася територізації вимог окремих етноспільнот (автономізації, відокремлення), наприклад, русин, кримських татар. Тому неврегульованість низки етнокультурних прав не лише національних меншин, а й нації загалом залишалася потужним етноконфліктогенним чинником, який врешті уможливив розгортання етнополітичного конфлікту на території України.

У серпні 2012 року абсолютна більшість українців не підтримувала ані відокремлення від України Галичини (84%), ані Криму (90%) чи Донбасу (90%) [17]. Підтримували відокремлення Галичини лише 5%, при цьому менше 1% на Заході, але понад 10% – на Донбасі та Півдні. Вихід Криму зі складу України підтримували лише 3%, при цьому менше 1% на Заході, 4% – на Донбасі і водночас кожний десятий – на Півдні. А відокремлення Донбасу підтримували лише 2%, при цьому близько 2% на Заході й водночас 8% – на самому Донбасі.

Невдовзі після анексії Криму соціопитування, проведене у кві-

тні 2014 р., засвідчило, що 77% українців, з них 93% на Заході і 70% на Сході України, підтримували територіальну цілісність своєї країни. Лише 14% вважали, що потрібно дозволити деяким регіонам відділитися. У Криму лише 12% виступали за територіальну цілісність, а 54% проти [18].

Популяризація політичної консолідації еліт навколо спільної мети – врегулювання етнополітичного конфлікту, возз'єднання України, подолання етнокультурного розколу, відмови від ідей про непотрібність Україні територій, що відкололися або були анексовані, деконсолідаційних тенденцій шляхом діалогу, формування єдиного етнополітич-

ного простору з урахуванням етнокультурних, історичних особливостей кожного регіону, акумулювання та поширення спільних цінностей, спільного майбутнього дасть змогу покласти край застосуванню деконсолідаційних чинників як політичної технології, сприятиме зміцненню суверенітету України і відновленню її територіальної цілісності. ■

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Меморандум про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї від 5 грудня 1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_158
2. White House Statement by the President on Ukraine, February 28, 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/02/28/statement-president-ukraine>
3. 7124th meeting of the United Nations Security Council [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_pv_7124.pdf
4. 7125th meeting of the United Nations Security Council / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_pv_7125.pdf
5. North Atlantic Council statement on the situation in Ukraine [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nato.int/cps/en/natolive/oficial_texts_107681.htm
6. PACE strongly supports Ukraine's territorial integrity and national sovereignty [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-EN.asp?newsid=4908&lang=2&cat=17> (дата звернення: 01.08.2017).
7. Territorial integrity of Ukraine [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/a_res_68_262.pdf
8. Резолюція ГА ООН от 27 марта 2014 г. № 68/262 «Территориальная целостность Украины» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/68/262>
9. Unanimously adopting Resolution 2202 (2015), Security Council calls on parties to implement accords aimed at peaceful settlement in Eastern Ukraine [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.un.org/press/en/2015/sc11785.doc.htm>
10. Restoration Of Sovereignty And Territorial Integrity Of Ukraine [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.oscepa.org/documents/all-documents/annual-sessions/2017-minsk/declaration-25/3555-declaration-minsk-eng>
11. H.R.3364 – Countering America's Adversaries Through Sanctions Act [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364%20>
12. Keating J. How to start your own country in four easy steps [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://foreignpolicy.com/2008/02/26/how-to-start-your-own-country-in-four-easy-steps>
13. Caspersen N. The pursuit of international recognition after Kosovo // Global Governance. – 2015. – Vol. 21. – №3. – P. 393-412.
14. Павел Лебедев: территориальной целостности Украины ничто не угрожает [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.kommersant.ru/doc/2223606>
15. Про Концепцію реформування і розвитку Збройних Сил України на період до 2017 року : Рішення РНБО від 29.12.2012 р. // Офіційний вісник Президента України. – 2013. – №3. – Ст. 76.
16. Ідентичність громадян України: ціннісно-орієнтаційний аспект (Результати соціологічного опитування) // Національна безпека і оборона. – 2017. – №№ 1-2. – С. 3-62.
17. Найбільше сепаратистів – серед жителів Півдня та Донбасу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tyzhden.ua/News/58213>
18. Опитування американської соцслужби: 77% українців підтримують територіальну цілісність країни [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tyzhden.ua/News/109361>