

До питання про принципи міждержавних відносин з прикордонних питань

// Актуальні проблеми правознавства. Науковий збірник ЮІ ТАНГ. – Тернопіль, 2002.

- Вип. 4, с. 150-158.

Цимбалістий Т. О.

Кандидат юридичних наук,

старший викладач кафедри конституційного,

адміністративного та фінансового права

Національної академії ПВУ

Важливою складовою конституційно-правового статусу державного кордону України є врегульовані нормами права міждержавні відносини з прикордонних питань. Принципи таких відносин визначаються в офіційних джерелах та літературі по-різному, але в цілому серед них можна виділити наступні: 1) територіальної цілісності і недоторканності держав; 2) недоторканності державних кордонів; 3) непорушності державних кордонів; 4) правонаступництва державних кордонів; 5) взаємної поваги до суверенітету держав; 6) мирного вирішення питань встановлення і зміни державних кордонів, прикордонних питань; 7) взаємовигідного багатостороннього співробітництва з іноземними державами.

У жодній мірі не применшуючи значення інших принципів в даній статті зроблено спробу аналізу перших трьох з них, а саме:

- територіальної цілісності і недоторканності держав;
- недоторканності державних кордонів;
- непорушності державних кордонів.

У теорії права і держави цілісність розглядається в якості первинного домінуючого і детермінуючого фактору (ознаки) держави, як цілого, як системної організації, умови її існування [1, с.352-354]. Дана ознака держави виражається в її стійкості, стабільності, внутрішній впорядкованості, організованості, взаємоузгодженості політичної системи. Цілісність держави - це одна з основ політичної влади, спосіб організації, розмежування, поєднання, узгодження соціальних потреб та інтересів. Не можна говорити про цілісність в тих державах, де відсутня соціальна рівновага, стабільність суспільних відносин, єдність економічного, політичного, правового, територіального простору. Забезпечення своєї цілісності є також принципом держави, що ви-

ражається в низці її функцій, спрямованих на охорону єдиного економічного, політичного, територіального, правового простору на всій території країни [1, с.354-356]. Відповідно до цього розрізняють види цілісності, серед яких особлива роль належить цілісності територіальній.

Сукупність норм, що стосуються забезпечення територіальної цілісності держави, утворює окремий принцип, з приводу якого, проте, як в міжнародно-правових і національних документах, так і в науковій літературі не існує єдиної точки зору. В одних джерелах йдеться про принцип територіальної цілісності і недоторканності [2; 3], в других - про принцип недоторканності і цілісності державної території [4; 5; 6], в третіх про принцип територіальної цілісності, який охоплює собою і елементи принципу недоторканності, хоча останній і не включається в назву загального принципу [7, с.101]. Деякі автори притримуються точки зору про роздільне існування принципу територіальної цілісності і принципу територіальної недоторканності.

Зважаючи на таку неоднозначність необхідно насамперед з'ясувати зміст самих понять "цілісність" і "недоторканність".

Цілісність державної території означає заборону насильницького розчленування території держави або відторгнення і захоплення частини її території. Недоторканність державної території означає, що держави зобов'язані утримуватися від будь-якого збройного чи не збройного посягання на територію іноземної держави і від її анексії. На думку Л.І. Волової, положення про територіальну цілісність включає зобов'язання не допускати найбільш грубих порушень: анексії, окупації, розчленування території держави чи народу; положення ж про територіальну недоторканність зобов'язує держави утримуватися від будь-яких, в т.ч. і непрямих, посягань на територію і кордони інших держав [2, с.31].

Поняття цілісності і недоторканності державної території тісно пов'язані між собою. Порушення цілісності державної території, яке зазвичай виражається в розчленуванні цієї території і відторгненні її частини, одночасно може бути і порушенням недоторканності цієї території. Разом з тим вищезгадані поняття не є синонімами. Так посягання (збройне чи не збройне) на іноземну територію не обов'язково веде до розчленування чи захоплення цієї території. Наприклад, таке порушення терито-

ріальної недоторканності держав, як польоти іноземних літаків в повітряному просторі інших держав без дозволу останніх, не є порушенням територіальної цілісності. І навпаки, посягання на цілісність державної території може бути здійснено і без формального порушення недоторканності її кордонів у вузькому смислі цього слова, а являтися наслідком підтримки сепаратистів [2, с.31].

Таким чином, цілісність державної території і її недоторканність хоч і співпадають в деякій частині, проте не є абсолютно тотожними поняттями. Але оскільки ці поняття в значній мірі взаємопов'язані, то, очевидно, можна, розглядати їх як дві сторони (елементи) одного і того ж принципу - принципу цілісності і недоторканності державної території. Такого підходу притримується більшість вчених: Л.І. Волова [2, с.31], В.П. Зайцева [6, с.11], Б.М. Клименко [5, с.39; 4, с.42-43], Н.А. Ушаков [7, с.39].

На думку Б.М.Клименко, принцип недоторканності і цілісності державної території включає в себе :

- заборону придбання території шляхом погрози силою чи її застосування;
- недоторканність державного кордону;
- протиправність використання державної території без згоди територіального суверена;
- недопустимість використання території таким чином, щоб цим заподіювалась шкода території іншої держави [5, с.40].

Розгорнуте визначення принципу територіальної цілісності і недоторканності формулює Л.І. Волова. На її думку, розглядуваний принцип - це універсальна, загальновизнана і загальнообов'язкова правова норма, яка виражає в найбільш узагальненому вигляді обов'язки суб'єктів міжнародного права не порушувати цілісність і недоторканність державної і національної території, на основі поваги до суверенітету держав і права народів на самовизначення, а саме: проголошує протиправність застосування будь-яких насильницьких дій проти державної території і національної єдності; передбачає недопустимість всіх видів посягань на державну територію, в т.ч. провокування чи підтримку ззовні сепаратистських рухів і інших видів діяльності, спрямованої на підрив єдності держав і народів.

Своє нормативне закріплення принцип територіальної цілісності і недоторканності держав знайшов як в міжнародно-правових документах (Статуті ООН, статутах регіональних організацій, Декларації про принципи міжнародного права 1970 року, Заключному акті наради з безпеки і співробітництва в Європі 1975 року, рішеннях конференцій, в двосторонніх і багатосторонніх договорах і деклараціях), так і в національному законодавстві держав. В Україні даний принцип знайшов своє відображення в ст.2 Конституції: "Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканною" [8].

Недоторканність державних кордонів є складним поняттям, яке Б.М. Клименко розглядає в трьох аспектах. По-перше, державні кордони недоторканні, тому що недоторканна державна територія. Кордон визначає межі державної території, і свавільна зміна положення кордону не допускається, оскільки не допускається зміна приналежності території. По-друге, державні кордони недоторканні в тому смислі, що недоторканна безпосередньо сама лінія кордону, позначена на місцевості прикордонними знаками, і ніхто не вправі їх руйнувати і свавільно змінювати лінію кордону на найменші величини. По-третє, державний кордон недоторканний в тому смислі, що він визначає кордони правопорядку, встановленого державою на своїй території, і ніхто, будь то приватні чи посадові особи, не вправі вступити на цю територію без дозволу належних властей [9, с.49].

Якщо відкинути останній аспект, то можна говорити про двояке розуміння поняття недоторканності державного кордону. В першому випадку, коли говорять про недоторканність державного кордону, мають на увазі недоторканність самої державної території. По суті тут мова йде про заборону насильницького захоплення іноземної території, а недоторканність кордону як би уособлює (втілює) недоторканність території, межі якої позначає цей кордон. В другому випадку під недоторканністю кордону мають на увазі недоторканність самої лінії кордону на місцевості, позначеної прикордонними знаками, а також заборону перетинання лінії кордону без дозволу компетентних властей чи поза встановленими правилами.

Поняття недоторканності державного кордону в першому значенні є умовним, і в даному випадку треба говорити про заборону застосування сили чи погрози нею проти іноземної території, оскільки це останнє є більш широким поняттям і поглинає

питання про кордон. Недоторканність державного кордону в другому значенні є недоторканністю державного кордону у власному смислі слова. Воно має самостійне значення, оскільки спроби порушення чи пересування прикордонних знаків, незаконне перетинання кордону окремими особами і транспортними засобами можуть мати місце і без посягання на збройне захоплення всієї чи частини території. Крім цього, самовільне пересування прикордонних знаків однією стороною вглиб території іншої сторони означає самовільну, а отже протиправну зміну міжнародно-правової приналежності даної ділянки території. Тому недоторканність державного кордону в тому, що відноситься до положення лінії кордону, тісно змикається з принципом недоторканності і цілісності державної території. [4, с.71-72].

Таким чином, недоторканність кордону включає в себе два складових елементи:

- 1) недоторканність самої лінії кордону на місцевості, позначеної прикордонними (покордонними) знаками;
- 2) заборону перетинання лінії кордону без дозволу компетентних органів чи поза встановленими правилами.

Що стосується першого елементу, то на забезпечення незмінності лінії кордону на місцевості спрямована вся система встановлення, утримання і відновлення прикордонних знаків.

Встановлення правил перетинання своїх кордонів є невід'ємною складовою повноважень держави, що впливають з її суверенітету. Тому порушення цих правил є не лише порушенням принципів і норм міжнародного права, але й порушенням норм внутрішнього права, і тому тягне за собою застосування державно-правових і міжнародно-правових санкцій.

Щодо співвідношення понять недоторканності державних кордонів і цілісності і недоторканності державної території, то в літературі з цього приводу висловлювались три точки зору :

- 1) недоторканність державних кордонів є самостійним принципом, що впливає з принципів територіальної цілісності і недоторканності [10, с.73-74];
- 2) недоторканність кордонів - складовий елемент принципу територіальної цілісності і недоторканності, і його не слід виділяти в якості самостійного принципу,

оскільки коло передбачуваних ним зобов'язань повністю поглинається змістом принципу територіальної цілісності і недоторканності держав [2, с.35];

3) недоторканність кордонів визнається принципом, але не самостійним, а як би зворотньою стороною чи неодмінною складовою принципу недоторканності і цілісності державної території [41, с.41.].

На нашу думку, найбільш вірною є остання позиція. При цьому зазначимо наступне. Безумовно, недоторканність державної території передбачає недоторканність державних кордонів. Оскільки державний кордон визначає межі державної території, то всяке посягання на нього є посяганням на цілісність і недоторканність державної території. І навпаки, будь-яке посягання на державну територію є посяганням на існуючі кордони держави. [41, с.41]. Але хоча в своїй основі принцип недоторканності кордонів і опирається на принцип цілісності і недоторканності державної території, проте відрізняється він своєю основною метою - охорона кордону на місцевості від будь-яких порушень. В цьому плані принцип недоторканності державних кордонів в певній мірі уособлює принцип територіальної цілісності і недоторканності стосовно державних кордонів.

Автономність принципу недоторканності державних кордонів визнається законодавцем (ч.2 розділу 1, ч. 3 розділу II Концепції (основ державної політики) національної безпеки України [11]; ч.3 ст.1.1 Воєнної доктрини України [12]).

У Конституції України вжито два поняття:

територіальна цілісність - ст.17 ч.1: "Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу";

територіальна цілісність і недоторканність - ст.17 ч.2: "Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України" [8].

Це пояснюється тим, що як принцип територіальна цілісність і недоторканність розглядаються разом, але оскільки посягання на недоторканність території держави є не таким небезпечним, як посягання на її цілісність, то одним з головних завдань (функцій) держави є забезпечення (а не захист, як говорить Конституція, оскільки останній є лише частиною всієї діяльності держави (народу) по забезпеченню сувере-

нітету і територіальної цілісності України) тільки своєї територіальної цілісності. Функція ж захисту як територіальної цілісності, так і територіальної недоторканності покладається на Збройні Сили України та інші військові формування.

Непорушність кордонів є порівняно новим принципом сучасного міжнародного права і однією з найважливіших гарантій європейської безпеки. Даний принцип став фактично і юридично нормою права в двосторонніх відносинах між європейськими державами в 60-70 роках, але завершальним етапом в процесі формування його як самостійного принципу міжнародного права, визнання його більш широким колом держав на багатосторонній основі, стала чітка фіксація цієї норми в Заключному акті Ради з безпеки і співробітництва в Європі 1975 р. Своє закріплення даний принцип знайшов і в низці інших як багатосторонніх, так і двосторонніх міжнародно-правових документів.

Суть принципу непорушності державних кордонів зводиться до міжнародно-правового визнання існуючих кордонів європейських держав і до відмови від будь-яких посягань на ці кордони. Конкретніше зміст цього принципу розкривається в його елементах. В літературі вони оцінюються по-різному. Так, Б.М. Клименко основний зміст принципу непорушності кордонів зводить до трьох елементів:

- 1) визнання існуючих кордонів в якості юридично встановлених відповідно до міжнародного права;
- 2) відмова від будь-яких територіальних домагань на даний момент чи в майбутньому;
- 3) відмова від будь-яких інших посягань на ці кордони, включаючи погрозу силою чи її застосування [4, с.83].

В.П. Зайцева вбачає в поданому в Заключному акті формулюванні принципу непорушності кордонів такі його складові елементи як :

- 1) недоторканність кордонів держав;
- 2) визнання непорушності існуючих кордонів в Європі;
- 3) відмова від територіальних претензій в майбутньому [6, с.19].

Розгорнуту конструкцію принципу непорушності кордонів будує Л.І. Волова. На її думку, даний принцип складається з наступних нормативних елементів:

- 1) визнання існуючих кордонів;

- 2) недоторканність кордонів;
- 3) зобов'язання держав утримуватися від застосування сили і погрози нею з метою порушення чи зміни кордонів держави;
- 4) неприпустимість будь-яких, прямих чи непрямих, посягань на кордони інших держав;
- 5) стабільність і в основі своїй незмінюваність державних кордонів;
- 6) зобов'язання держав утримуватися від розпалювання прикордонних конфліктів і вчинення прикордонних провокацій;
- 7) зобов'язання держав утримуватися від висування територіальних вимог і претензій [13, с.99].

Не можна погодитися з думкою тих вчених, які недоторканність кордонів розглядають в якості елемента структури принципу непорушності кордонів. Фактично, в цьому випадку принцип недоторканності кордону втрачає своє самостійне значення і повністю поглинається принципом непорушності кордонів. Насправді, принцип недоторканності кордонів, який, зокрема, виходить з неприпустимості будь-якої насильницької зміни встановлених кордонів, лише в цій частині має точки дотику з принципом непорушності кордонів, одним з елементів якого є відмова від будь-яких посягань на існуючі кордони. В іншому ці принципи є відмінні, і тому неправильним видається включення без жодних застережень недоторканності кордонів в структуру принципу непорушності кордонів. Більше того, потреби такого включення не існує, оскільки дане положення передбачається іншими складовими елементами принципу непорушності кордонів.

Що стосується таких названих Л.І. Воловою елементів як зобов'язання держав утримуватися від застосування сили і погрози нею з метою порушення чи зміни кордонів держави, неприпустимість будь-яких, прямих чи непрямих посягань на кордони інших держав, зобов'язання держав утримуватися від розпалювання прикордонних конфліктів і вчинення прикордонних провокацій, то їх можна розглядати як конкретизацію загального положення (елементу), а саме: відмови від будь-яких посягань на кордони, включаючи погрозу силою чи її застосування.

На наш погляд, структура принципу непорушності кордонів повинна мати такий вигляд :

визнання існуючих кордонів;
стабільність кордонів і в основі своїй незмінюваність;
відмова від будь-яких (в будь-якій формі і під будь-яким приводом) посягань на ці кордони, а саме: насильницьких і ненасильницьких; прямих і непрямих; військових і невійськових; невизнання кордонів; висунення будь-яких територіальних домагань (вимог і претензій) на даний момент чи в майбутньому; розпалювання прикордонних конфліктів і вчинення прикордонних провокацій; підтримка посягань однієї держави на кордони іншої; пропаганда ідей перегляду кордонів; вчинення дій, спрямованих на підірив міжнародних договорів, що визначають кордони; інші посягання.

Відмінною ознакою, що відрізняє принцип непорушності кордонів від принципу територіальної цілісності і недоторканності, а також принципу недоторканності кордонів, є його зміст.

Принцип територіальної цілісності і недоторканності своїм основним змістом має заборону застосування сили чи її погрози або будь-яких інших дій, спрямованих проти територіальної цілісності, політичної незалежності або єдності будь-якої держави, а також насильницького придбання чи будь-якого її насильницького використання. В цьому принципі нема нічого, прямо направлено на юридичне визнання конкретних існуючих кордонів. Найбільше, що можна з нього вивести, - це обов'язок держав поважати існуючі кордони в тому відношенні, щоб не застосовувати силу чи погрозу нею для зміни державних кордонів взагалі. Цей елемент принципу територіальної цілісності і недоторканності співпадає з тим елементом принципу непорушності, який говорить про відмову від будь-яких посягань на кордони, включаючи погрозу силою чи її застосування. У даному елементі обидва розглядуваних принципи суміщаються. В іншому вони відмінні і кожний має свою цілеспрямованість: непорушність - визнання існуючих кордонів і відмова від будь-яких територіальних домагань; недоторканність і цілісність - заборона насильницького захоплення іноземної території, насильницької зміни приналежності іноземної території чи будь-якого насильницького її використання, чи нанесення шкоди цій території [4, с.83-84].

Принцип непорушності кордонів має спільні точки дотику і з принципом недоторканності державних кордонів. Зміст принципу недоторканності державних кор-

донів зводиться до обов'язку держав дотримуватися існуючої лінії кордону на місцевості і не допускати самовільного переміщення лінії кордону на місцевості і її перетинання без відповідного дозволу чи поза встановленими правилами. Дане положення в цілому співпадає з одним з елементів принципу непорушності кордонів - обов'язком держав утримуватися від будь-яких посягань на кордони. До таких посягань відноситься і самовільне переміщення лінії кордону на місцевості, і її систематичне самовільне перетинання особами і транспортними засобами.

Сукупність вказаних дій веде в кінцевому рахунку до розмивання існуючого кордону. З цього випливає, що принцип непорушності кордонів включає в себе деякі основи традиційного принципу недоторканності кордонів [7, с. 93]. Таким чином, порівнюючи всі три вищезгадані принципи за змістом, можна зробити висновок, що вони співпадають в частині, що стосується відмови від погрози силою чи її застосування для зміни існуючих кордонів. В іншому вони відмінні.

Принцип непорушності кордонів відрізняється від двох згаданих принципів і за сферою їх дії. Так, якщо принципи недоторканності і цілісності державної території і недоторканності державних кордонів є універсальними принципами міжнародного права і діють на всіх континентах незалежно від того, існують чи ні спеціальні угоди з цього приводу, то принцип непорушності кордонів носить регіональний характер, оскільки застосовується до кордонів "всіх держав в Європі" [14, с.335]. У ширшому масштабі він застосовується до кордонів всіх держав-учасниць Заключного акту НБСЄ, а отже, і до кордонів США і Канади. В цьому відношенні принцип непорушності кордонів дещо виходить за межі строгого регіоналізму [18, с.84]. Незважаючи на це, очевидно є значно вужча сфера дії даного принципу порівняно з принципами територіальної цілісності і недоторканності держав, недоторканності державних кордонів.

Використані джерела:

1. Общая теория права и государства: Учебник / Под. ред. В.В. Лазарева.- 2-е изд.- перераб. и доп.- М.: Юристъ, 1997.- 472 с.

2. Волова Л.И. Принцип территориальной целостности и неприкосновенности в современном международном праве.- Ростов н/Д: Изд-во Ростовского университета, 1981.- 192 с.
3. Волова Л.И. Принцип территориальной целостности и неприкосновенности в современном международном праве: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / Рост. ун-т.- М., 1982.- 32 с.
4. Клименко Б.М., Порк А.А. Территория и граница. М., “Международные отношения”, 1985.- 302 с.
5. Клименко Б.М. Государственная территория. Вопросы теории и практики международного права. - М.: “Международные отношения”, 1974.- 168 с.
6. Зайцева В.П. Неприкосновенность и целостность государственной территории в современном международном праве: Автореф. Дис. ... канд. юрид. Наук: 12.00.10 / Моск. Ун-т.- М., 1977.- 20 с.
7. Курс международного права: В 7 т. - Т. 2.- М.: Наука, 1989.- 238 с.
8. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верхов. Ради України 28 червня 1996 року.- К.: “Право”, 1996.- 128 с.
9. Клименко Б.М. Государственные границы - проблема мира. М.: Международные отношения, 1964.- 138 с.
10. Блищенко И.П. Прецеденты в международном праве.- М., 1977.- 224с.
11. Концепція (основи державної політики) національної безпеки України, схвалена Постановою Верховної Ради України від 16 січня 1997 р. // Голос України. - 1997.- 4 лютого. - № 19 (1519).
12. Воєнна доктрина України, затверджена Постановою Верховної Ради України від 19 жовтня 1993р. // Голос України.- 1993. - 23 жовтня.
13. Волова Л.И. Нерушимість границ - новый принцип международного права. - Ростов н/Д.: Издательство Ростовского университета, 1987.- 142 с.
14. Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Хельсинки, 30 июля - 1 авг. 1975 г.- М.: “Международные отношения”, 1987.- 77 с.

Tsymbalisty T. O. To the question about the principles of interstate relations on border issues.

The article is dedicated to one component of the constitutional-legal status of the state Border of Ukraine , interstate relations on border issues.

Principles of territorial integrity and inviolability of states, inviolability of state borders, legal succession of state borders, mutual respect to the sovereignty of states and peaceful settlement of border problem and cooperation are defined as the principles of such relations. The first three mentioned above principles are analysed in details in the article.