



В.И. Андрейцев*

**ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ:
ПРОБЛЕМЫ ПРАКТИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ**

Одной из самых актуальных, недостаточно исследованных, наиболее сложных и, пожалуй, слабо урегулированных национальным законодательством правоотношений современного государствоведения и правоведения, на мой взгляд, является проблема территориально-пространственной организации государства и, в особенности, формирования различных форм государственности.

Это обусловлено, по моему мнению, следующими обстоятельствами.

© Андрейцев В.И., 2005

* декан юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктор юридичних наук, професор, академік Академії правових наук України, Заслужений юрист України, Doctor Honoris Causa Хмельницького університету управління та права



Во-первых, из теории государства и права нам известно, что «территория» является важнейшим и существенным признаком в определении государства. Однако, вопрос о территориально-пространственной организации государства, и тем более, государственности, к большому нашему сожалению в научно-методологическом и практическом аспекте до сих пор остался вне должного внимания юристов, и тезис о том, что территория является важнейшей частью государства, пожалуй, исчерпывает, как правило, наши знания и представления признака территориальности, с чем, пожалуй, вряд ли можно согласиться.

Во-вторых, тщетно отыскать в юридической литературе исчерпывающее обоснование определения категории государственности. Скажем, в популярном юридическом энциклопедическом словаре государственность рассматривается в широком смысле слова, охватывающем собственно государство, так и государственные образования — политико-территориальные единицы, имеющие черты государственности, но не являющиеся таковыми¹.

Представляется, что с учетом сложившихся государственно-правовых реалий современного мира, все же предпочтительно говорить о государственности как о незаконченной (незавершенной) организационно-правовой форме государства, в части формирования его суверенных признаков (верховенства власти и права), их абсолютности, независимости от материнских государств, целостности и единства территорий, незавершенности форм легитимации их государственных границ (делимитации и демаркации), признания мировым сообществом и т.п. Государственность, таким образом, отражает и указывает на процесс формирования и становления государства, соответствует незаконченным и неоформленным формам организации и реализации публичной политической власти.

В то же время государственность присуща автономиям, конфедерациям, иным вторичным политическим объединениям государств, добровольно изъявивших и передавших часть своих государственных функций новосозданным объединениям с целью обеспечения их общих интересов. Следовательно, государственность в реальной жизни имеет соответствующие формы развития, юридического опосредствования и правового оформления в зависимости от политических, экономических и других условий становления и юридической легитимации государственных и негосударственных образований.

С учетом изложенного реализуется и принцип территориальности и территориально-пространственной, административно-территориальной организации публичной политической власти указанных образований.

Наряду с указанными формами государственность может иметь соответствующие степени развития в сложившемся государстве, характеризующие его качественно прогрессирующее либо регрессирующее движение (совершенствования, деградации, упадка, распада и т.п.). Прогрессивно качественные показатели реализуются с помощью государственных доктрин и концепций о реформировании политической власти (политической реформы), внесения изменений в конституции государств с перераспределением функций власти главы государства, парламента, исполнительной власти, повышения роли судебной власти, внедрения демократических негосударственных форм судопроизводства (независимых третейских судов и др.).

Признак территориальности предполагает свободное распространение всей полноты государственной власти и, соответственно, его юрисдикции в пределах легализованных государственных территориально-пространственных границ.

Эта формула, на мой взгляд, имеет некоторые особенности применения к различным формам государственности, в частности, к внутригосударственным и внешнегосударственным

¹ Популярный юридический энциклопедический словарь. – М.: Рипол Классик, 2001. – С.169-170.



образованиям. Скажем, автономные государственные образования вправе реализовать делегированные либо согласованные функции власти и юрисдикцию в пределах территориально-пространственной автономии и в соответствии с полномочиями, предоставленными Конституцией государства и его законами.

Внешнегосударственные образования легализуют принцип территориальности на основе межгосударственных соглашений путем переуступки части общегосударственных функций государственной власти и юрисдикции создаваемым органам межгосударственного объединения в пределах принадлежащих им государственных территориально-пространственных границ.

Поэтому чрезвычайно важно практическое значение имеет вопрос о признании государственных границ и определении режимов территориально-пространственных составляющих. Ведь территория может измеряться в пределах территориально-административных единиц, регионов, государства и т.п., которая является частью земной поверхности в определенных границах с присущими ей географическим положением, природными и созданными деятельностью людей условиями и ресурсами, а также воздушным пространством и расположенными под ней недрами². В частности, государственная территория рассматривается как часть земного шара, находящаяся под суверенитетом определенного государства, составными частями которой являются сухопутные, водные и воздушные пространства, а также приравненные к ним объекты³. Поэтому она может рассматриваться как категория географическая, политическая и правовая.

Категория «территория государства», очевидно указывает на ее принадлежность государству. Но какова же действительная правовая связь государства с территорией? И на каком юридическом титуле она ему принадлежит? Ответы на эти и подобные вопросы остаются, как правило, за кадром. Попытаемся проанализировать юридическую сущность обозначенных вопросов с различных правовых позиций и действующего законодательства, предшествующего и сегодняшнего, нашего и других государств.

В государственно-правовом аспекте территория, как пространство, тесно связана с суверенитетом государства, то есть верховенством его власти внутри страны и независимостью во внешней среде, характеризующимся полнотой законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории, кроме случаев его явно выраженного и добровольного согласия на ограничение своего суверенитета⁴.

Поэтому территориально-пространственная организация государства является неотъемлемым атрибутом его существования и развития исходя из того, что суверенитет государства распространяется на всю его территорию, независимо от юридических титулов, которыми удостоверяется принадлежность отдельных ее составных частей различным уполномоченным субъектам. С этой точки зрения чрезвычайно важно конституционно-правовое признание целостности и неприкосновенности территории государства в пределах легализованных «установленных» государственных границ, как основополагающего требования действительности его суверенитета. Вот почему защита государственно-пространственной целостности государства составляет его важнейшую внутреннюю и внешнюю функцию, для чего им создаются необходимые институционные, функциональные, материально-технические, охранительные (защитные), процессуальные, организационные, правовые и международно-правовые механизмы и гарантии.

Представляется, что категория «территория государства» в конституционно-правовом значении в большей мере отражает политико-правовые и материально-пространственные основы осуществления независимой суверенной государственной власти, как одного из основных признаков

² О планировании и застройке территорий: Закон Украины от 20 апреля 2000 года // Ведомости Верховного Совета Украины. - 2000. - № 31. - Ст. 250.

³ Юридическая энциклопедия. Под ред. М.Ю. Тихомирова. - М., 1997. - С. 98.

⁴ Большой юридический словарь. - М.: Инфра, 1997. - С. 663-664.



существования государства. И логично, что правовая связь государства с территорией проявляется в осуществлении им в определенной границе пространства верховной публичной независимой государственной власти и реализации верховенства закона.

Это не противоречит тому юридическому обстоятельству, что согласно конституций многих государств носителем суверенитета и единого источника власти является народ⁵ либо ему принадлежит верховная власть⁶, который и осуществляет ее непосредственно в пределах территориальных границ государства, либо через органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах легализованной юрисдикции.

Закон Украины «Об экономической самостоятельности» от 9 августа 1990 года⁷ не случайно предпринял попытку определить правовую связь народа на его национальное богатство через призму права его собственности на землю, ее недра, воздушное пространство (подчеркнуто мною — В.А.), водные и другие природные ресурсы, находящиеся в пределах территории Украины, природные ресурсы ее континентального шельфа и исключительной (морской) экономической зоны, иные блага, находящиеся на территории Украины, разграничив при этом как составные его территории, ресурсы, как природные блага, находящиеся в пределах территориальных границ, что принадлежат народу на юридическом титуле права собственности, а также часть его территориально-пространственной организации — воздушное пространство на том же юридическом титуле, оставив при этом неопределенным правовой режим собственно территории Украины.

Из анализа приведенной юридической формулы следует, во-первых, что национальное богатство Украинского народа, принадлежащее ему на праве собственности, составляют природные ресурсы, расположенные в пределах территории Украины; во-вторых, воздушное пространство в границах этой же территории; в-третьих, природные ресурсы, находящиеся вне территории Украины, но в пределах распространения ее суверенитета — континентального шельфа и свободной (морской) экономической зоны; в-четвертых, иные материальные и интеллектуальные блага в пределах территории Украины.

Собственно, территория Украины, как следует из обозначенной статьи, к таким объектам не относится, что не в полной мере согласуется с положениями вышеприведенного Закона Украины «О планировании и застройке территорий» от 20 апреля 2000 года, которая рассматривается через призму земной поверхности и воздушного пространства, с находящихся на ней и под ней природными, иными ресурсами и условиями.

По-видимому, территория в юридическом контексте Закона Украины «Об экономической самостоятельности» от 3 августа 2000 года, представляется категорией государственно-правовой, что связано с основами формирования и развития государственности Украины и ее экономической самостоятельности.

Обращает на себя внимание и то обстоятельство, что указанный Закон распространяет право собственности Украинского народа на природные ресурсы континентального шельфа и исключительной (морской) экономической зоны, в то время, как, скажем, Закон Украины «Об исключительной (морской) экономической зоне Украины» от 16 мая 1995 года⁸ предусматривает осуществление Украиной на этих территориях следующих правомочий:

а) суверенных прав по разведке, разработке и сохранению природных ресурсов (живых и неживых) в водах, покрывающих морское дно, на дне и в его недрах, а также управления этими ресурсами и реализации иных видов деятельности по экономической разведке и разработке данной

⁵ См. напр.: Конституция Украины, принятая на пятой сессии Верховного Совета Украины от 28 июня 1996 г.

⁶ Конституция Республики Польша и Регламент Сейма. — Kancelaria Sejmu. Warszawa. — 2003. — С. 18 (ст.4).

⁷ Ведомости Верховного Совета Украины. — 1990. - № 34. — Ст. 499.

⁸ Ведомости Верховного Совета Украины. — 1995. - № 21. — Ст. 152.



зоны, в том числе производства энергии путем использования воды, течений и ветра;

б) юрисдикции, предусмотренной соответствующими положениями этого Закона и нормами международного права по созданию и использованию искусственных островов, установок и сооружений, проведение морских научных исследований, защиты и сохранения морской среды;

в) иных прав, предусмотренных этим Законом, иными законодательными актами Украины и общепризнанными нормами международного права.

Таким образом, на территорию континентального шельфа и исключительной (морской) экономической зоны распространяется не вся полнота государственной власти и суверенитета, а только вышеперечисленные суверенные права и юрисдикция в тех районах, где проведена их делимитация путем заключения международных соглашений с государствами, побережья которых являются противоположными либо смежными побережью Украины, на основании принципов и критериев, общепризнанных в международном праве с целью достижения справедливого разрешения данного вопроса.

Таким образом, использование территории исключительной (морской) экономической зоны Украины и ее континентального шельфа осуществляется на принципе согласованной договоренности с определенными государствами в соответствии с нормами международного права. Соответственно, реализация принципа территориальности в указанных зонах имеет ограниченный характер в осуществлении суверенных прав и юрисдикции государства, что и предполагает приведение в соответствие анализируемого Закона Украины «Об экономической самостоятельности» с нормами и положениями Конвенции ООН по морскому праву 1982 года.

Важно при этом отметить, что понимание «территории государства» тесно связано с его территориальным устройством, которое, скажем, согласно Конституции Украины, базируется на началах ее единства и целостности, соединения централизации и децентрализации в осуществлении государственной власти, сбалансированности социально-экономического развития регионов, с учетом их исторических, экономических, экологических, географических и культурных традиций (ст. 132). Систему административно-территориального устройства Украины составляют Автономная Республика Крым, области, районы, города, районы в городах, поселки и села.

Правовой статус отдельных административно-территориальных образований как и правовой режим их соответствующих территорий конкретизируется специальными законодательными актами, в частности, Конституцией Автономной Республики Крым⁹, Законом Украины «О местном самоуправлении»¹⁰, Законом Украины «О столице Украины — городе-герое Киеве»¹¹ и некоторыми другими.

К примеру, согласно Закона Украины «О столице Украины — городе-герое Киеве» от 15 января 1999 года, город Киев как столица Украины является политическим и административным центром государства, местом расположения резиденции главы государства — Президента Украины, Верховного Совета Украины, Кабинета Министров Украины, Конституционного Суда Украины, центральных органов государственной власти, выступает духовным, культурным, историческим, научно-образовательным центром Украины, местом расположения дипломатических представительств иностранных государств и международных организаций в Украине. В то же время г. Киев является местом размещения соответствующих органов исполнительной власти и местного самоуправления. Его столичный статус возлагает на органы местного самоуправления и органы исполнительной власти дополнительные обязательства и гарантирует им со стороны государства дополнительные права.

⁹ Сборник нормативно-правовых актов Автономной Республики Крым. — 1998. — № 12. — Ст. 1007.

¹⁰ Ведомости Верховного Совета Украины. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

¹¹ Местное самоуправление в Украине. — К., Атика, 2000. — С. 288-299.



Систему административно-территориального устройства г. Киева составляют районы в городе. Его границы устанавливаются Верховным Советом Украины по представлению Киевского городского председателя, согласованному с соответствующими советами, с учетом исторических, социально-экономических и других особенностей территории в соответствии с действующим законодательством. Такое предназначение территории столицы предполагает и ее территориальное функциональное зонирование.

Поэтому в развитии административно-территориальных образований определенная роль принадлежит государственному управлению и регулированию, в частности путем реализации общих функций — организации, координации, подчиненности, отчетности, контроля, а также специальных функций, направленных на рациональное, эффективное использование территорий посредством территориального планирования, которое осуществляется на общегосударственном, региональном и местном уровне.

Законодательное регулирование территориального планирования на общегосударственном уровне предполагает:

а) разработку единого организационно-правового документа в форме Государственной схемы планирования территории Украины, которая предполагает ее рациональное использование, создание и поддержание полноценной жизненной среды, охрану окружающей природной среды, здоровья населения, памятников истории и культуры, определение государственных приоритетов развития систем расселения, производственной, социальной и инженерно-транспортной инфраструктуры;

б) разработку по решению Кабинета Министров Украины схем планирования отдельных частей территории Украины для нескольких областей, определенных экологических систем, международных транспортных коридоров, приграничных территорий и др.

Территориальное планирование на региональном уровне предусматривает разработку и утверждение на основании соответствующих решений Верховного Совета Автономной Республики Крым, областных, районных советов схем планирования территорий соответствующих административно-территориальных единиц либо их частей, которыми определяются меры реализации государственной политики с учетом государственных интересов во время планирования, а также исторических, экологических, географических, демографических особенностей, этнических и культурных традиций.

Территориальное планирование на местном уровне осуществляется путем разработки, утверждения и реализации схем планирования территорий на местном уровне, которые определяют их потребности в изменении границ населенных пунктов, потребности в территориях для градостроительных потребностей, зонирования территорий для строительства, иного функционального использования, ее планировочную структуру, решение других вопросов. В случае необходимости в этих схемах предусматривается порядок разработки генерального плана соответствующего населенного пункта, на основании которого разрабатываются: детальный план территории, план красных линий, проект застройки территории, проект распределения территории, как разновидности градостроительной документации для решения градостроительных проблем и использования земель для этих целей.

Для реализации указанной функции в соответствии с требованиями действующего законодательства создаются специально уполномоченные организационно-институциональные структуры по вопросам градостроительства и архитектуры и сеть проектных и других институций для обеспечения всего комплекса планировочно-градостроительных работ и специального нормативно-правового регулирования. Следовательно, вышеуказанная организация территориального устройства позволяет упорядочить правовой статус административно-территориальных образований и органов государственной исполнительной, судебной власти в



пределах их юрисдикции в рамках определенных территорий по реализации государственной власти и самоуправления, а также обозначить правовой режим соответствующих территорий как материально-правовой основы и пространственной организации их социально-экономического развития.

Важное значение в этом аспекте играет также функция ведения градостроительного кадастра населенных пунктов, Положение о котором утверждено соответствующим постановлением Кабинета Министров Украины от 25 марта 1993 г. № 224¹². Как система данных о населенных пунктах, их функциональном зонировании, отдельных территориях и земельных участках, строениях и сооружениях, социальной, инженерной и транспортной инфраструктуре, экологическом и инженерно-геологических условиях, градостроительный кадастр ведется на отдельный населенный пункт, и включает текстовые, цифровые и графические материалы о границах и площадях населенного пункта, его административно-территориальных образованиях, отдельных земельных участках, их правовом режиме и качестве, принадлежности к соответствующим функциональным зонам отдельных территорий и земельных участков, их использованию, состоянию застройки, инженерного обеспечения и озеленения, перспективном градостроительном назначении, экологических и инженерно-геологических характеристиках отдельных территорий и земельных участков, возможности осуществления на них градостроительной деятельности с учетом планировочных ограничений, иные данные об объектах планирования и застройки.

Такие данные используются субъектами градостроения для прогнозирования развития, планирования и застройки населенных пунктов, регулирования земельных отношений на соответствующих территориях, определения зон экономической оценки территорий, обоснования размеров налогообложения и стоимости земельных участков, строений и сооружений с учетом местных условий, осуществления контроля за рациональным использованием территориальных ресурсов, анализа реализации утвержденной градостроительной документации, размещения, проектирования, строительства, реконструкции объектов жилищного, производственного, коммунального и иного назначения, создания социальной, инженерной, транспортной инфраструктуры и т.п.

В то же время территория рассматривается как определенный операционный базис для размещения систем расселения, отраслей хозяйствования, объектов социальной, коммунальной, инженерной инфраструктуры, культовых зданий и сооружений, мест захоронения, объектов и памятников истории и культуры, иного социально-экономического назначения, которые определяют режимы целевого использования их базисных составляющих. При этом прежде всего законодательно закрепляются режимы составных территорий в форме выделения категорий земель и особенностей их правового режима через призму земельного законодательства.

В этом плане раскрытие особенностей режима территории зависит от полноты понимания законодательных основ регулирования различных видов человеческой деятельности (промышленности, транспорта, связи, коммуникационной сети и т.п.), предопределяющих функциональное назначение территории и выполнения ею разнообразных социально-экономических задач. При этом повышается как роль отмеченного территориального планирования и организационно-правовых форм его осуществления в практической деятельности, так и особенно правового регулирования землеустройства территории государства и его составных частей.

С этой точки зрения, в правовом аспекте территория государства как часть земного шара, ограниченная государственной границей, представляет собой в то же время определенные категории земель с находящимися на ней природными объектами и ресурсами, а также объектами

¹² Земельное законодательство Украины. Кн. вторая. – К., Урожай, 2002. – С. 28-30 (на укр. яз.).



производственного, социально-культурного, коммунального назначения, которым присущи закрепленные законом правовые режимы с целью их наиболее эффективного и рационального использования, воспроизводства и охраны.

Следовательно, территориальный аспект государственности тесно связан с выявлением правовых основ землеустройства, правового режима земель и связанных с ней природно-антропогенных объектов, выявлением правовых связей с ними государства как носителя суверенных прав, а, следовательно, и обязанностей с иными субъектами складывающихся правоотношений.

Анализ действующего законодательства, включая и нормы международно-правового регулирования, свидетельствует, что наиболее полно признак территориальности может быть раскрыт через призму его земельно-правовой субстанции, а, следовательно, с позиций не только государственного, но и земельного, а также иных отраслей права и законодательства.

В этом контексте чрезвычайно важно выяснить и соотношение признака территориальности с правом собственности на землю, категориями земель, земельными участками в пределах государственных границ, поскольку они являются материально-пространственной базой территории государства, его независимости, суверенитета, территориальной целостности и среды формирования важнейших и неотъемлемых государственных атрибутов, связанных с реализацией внутренних и внешних функций государства, его государственной власти.

Безусловно, территория может и должна рассматриваться через призму материальной основы сосредоточения природноресурсной базы — земли, водных, лесных ресурсов, рекреационных и др., либо в качестве средства производства в аграрном секторе экономики, лесном хозяйстве, иных сферах хозяйствования, либо использования природных свойств ресурсов для удовлетворения лечебно-оздоровительных, рекреационных и других потребностей человека и общества. В этом плане возрастает роль земельно-правового и эколого-правового регулирования, выявления режима этих ресурсов, юридических титулов их использования, возобновления и охраны, соотношения публично и частноправовых методов гарантирования рационального использования территории государства.

В этой связи правомерна постановка вопроса: все ли земли в пределах государственных границ являются территорией государства? В определенной степени это действительно так. Ведь земли — это территории, хотя и с различным правовым режимом. Но, с другой стороны, это только земная поверхностная часть территориального пространства, не включающая, по действующему законодательству, его воздушную часть, континентальный шельф и свободную экономическую зону.

Именно в этом прикладном аспекте территория государства состоит из совокупности категорий земель и разнообразных земельных участков с находящимися на них природными объектами, принадлежащими на различных юридических титулах гражданам, народу, государству и уполномоченным юридическим лицам, осуществляющим соответствующие полномочия собственников либо пользователей, различных режимных ресурсов в пределах территориальных государственных границ. То есть территория государства с точки зрения современного земельного законодательства не тождественна праву собственности государства на все земли в пределах территориальной государственной границы.

В условиях существования монополярной формы права государственной собственности на природные ресурсы категория «территория государства» может совпадать с точки зрения пространственной, базисной и ресурсовой принадлежности государству и не вызывает каких-либо сомнений, хотя и не связывается с их взаимным предопределением и обусловленностью¹³.

¹³ Ерофеев Б. В. Основы земельного права (теоретические вопросы). — М.: Юрид. лит., 1971. — с. 80-85.



В условиях же юридического признания равенства различных форм права собственности — государственной, частной, общенародной, коммунальной категория «территория государства» с указанных выше позиций является сомнительной и требует соответствующих комментариев, толкования и юридической интерпретации действующих законов.

Скажем точнее, что земельно- и эколого-правовая природа категории «территория государства» не совпадает с политико-правовой и пространственно-планировочной как по форме, так и по содержанию. К примеру, ЗК Украины содержит норму о том (ст.84), что все земли Украины, кроме земель коммунальной и частной собственности, находятся в государственной собственности, имея в виду, по всей вероятности (поскольку не зафиксировано иное), что в данном случае «все земли», кроме частных и коммунальных, рассматриваются как часть пространства, определенного базиса и основного богатства нации, т.е. природного ресурса. Но, как видим, наряду с землями, которые пребывают на юридическом титуле права собственности государства, имеются земли и земельные участки, используемые их собственниками на ином юридическом титуле с правом пользования, владения и распоряжения по их усмотрению, но в пределах нормативно закрепленного целевого использования.

Право приобретения государственной собственности и ее реализации предоставляется государству в лице Кабинета Министров Украины, Совета Министров Автономной Республики Крым, областным, Киевской и Севастопольской городским, районным государственными администрациям в соответствии с законом. И хотя земельное законодательство не наводит исчерпывающего перечня земель как объектов государственной собственности, к таким землям могут быть, в частности, отнесены земли атомной энергетики и космической системы, земли оборонного назначения, кроме земельных участков, на которых размещены объекты социально-культурного, производственного и жилищного предназначения, земли под объектами природно-заповедного фонда и историко-культурными объектами, имеющими национальное и общегосударственное значение; земли под водными объектами общегосударственного значения, а также земельные участки, используемые для обеспечения деятельности высших и других органов государственной власти, национальной и государственных отраслевых академий наук, земельные участки зон отчуждения и безусловного (обязательного) отселения, претерпевших радиоактивное загрязнение вследствие Чернобыльской катастрофы, некоторые другие. Указанные положения подтверждают верность приведенного выше тезиса.

В то же время, действующее земельное законодательство Украины предусматривает специальную систему мер по земельному устройству территории государства, установление и изменение границ административно-территориальных образований, планирование использования земель, их зонирование, осуществление землеустройства, правовое регулирование которого осуществляется ныне действующим ЗК Украины, а также специальным Законом Украины «О землеустройстве» от 22 мая 2003 года¹⁴. Законодательно определено, что землеустройством признается совокупность социально-экономических и экологических мероприятий, направленных на регулирование земельных отношений и рациональной организации территории административно-территориальных образований, субъектов хозяйствования, осуществляемых под воздействием общественно-производственных отношений и развития производственных сил (подчеркнуто мною — В.А.).

Среди основных задач землеустройства выделяется информационное обеспечение правового, экономического, экологического и градостроительного механизмов регулирования земельных отношений на национальном, региональном, локальном, хозяйственном уровнях путем разработки предложений по установлению особого режима и условий использования земель,

¹⁴ Голос Украины. — 2003. — 8 июля.



установление на местности границ административно-территориальных образований, территорий с особым природоохранным, рекреационным и заповедным режимом, границ земельных участков собственников и землепользователей, осуществление мероприятий по прогнозированию, планированию, организации рационального использования и охраны земель на указанных уровнях, организации территорий сельскохозяйственных предприятий, организаций, учреждений с целью создания условий эффективного землепользования, установления ограничений в использовании земель, реализации политики государства по научно обоснованному перераспределению земель, формированию рациональной системы землевладений и землепользований с устранением недоработок в размещении земель и др.

Необходимо отметить, что в содержание землеустройства земельное законодательство относит, в частности, разработку общегосударственной и региональной программ использования и охраны земель, установление, а в случае необходимости — восстановление границ административно-территориальных образований, землевладений, землепользований, разработку иной землеустроительной документации, связанной с использованием и охраной земель и т.п.

Важно, что документация по землеустройству разрабатывается в форме программ, схем, проектов, специальных тематических карт, атласов, технической документации, в частности общегосударственной и региональных (республиканских) программ использования и охраны земель административно-территориальных образований, проектов землеустройства по формированию земель коммунальной собственности территориальных общин, проекты разграничения земель государственной и коммунальной собственности, проекты землеустройства по упорядочению территорий населенных пунктов и др.

Законодательством предусмотрено, что землеустройство проводится на общегосударственном, региональном и местном уровнях. В частности, на общегосударственном уровне определяется государственная граница Украины на основании решений Верховного Совета Украины и международных договоров, согласие на обязательность которых дано Парламентом Украины. В этой связи документацию по землеустройству государственной границы Украины готовит специальная комиссия, образуемая Кабинетом Министров Украины, которая согласует все вопросы определения государственной границы с соответствующей комиссией смежного государства.

На основании согласованного решения указанных комиссий готовится протокол определения государственной границы и соответствующие графические материалы, которые согласуются с Кабинетом Министров Украины и подаются на рассмотрение Верховного Совета Украины. Определение границы Украины на местности осуществляется в соответствии с требованиями закона.

Таким образом, определение границы государства, замыкающей территорию Украины и отделяющей ее от территорий других государств, имеет не только политико-правовое, но и земельно-правовое значение в той части, что это — составляющая внешнего пространственно-территориального устройства Украины, которая определяется в соответствии с требованиями государственного землеустройства и юридического оформления режима соответствующей части территории Украины как земель государственной границы, отделяющих все земли Украины от земель смежных государств.

Важное значение для землеустройства территории Украины имеют общегосударственные и региональные программы использования и охраны земель, разрабатываемые в развитие программ экономического, научно-технического, экологического и социального развития Украины.

К этому следует добавить и то немаловажное обстоятельство, которое предусматривает внутригосударственную организацию территории Украины путем легализации и реализации схем землеустройства и технико-экономических обоснований использования и охраны земель



административно-территориальных образований¹⁵, а также проектов землеустройства по установлению и изменению границ административных образований¹⁶ (подчеркнуто мною – В.А.).

Схемы как перспективная земельно-правовая документация по рациональной организации территорий, в частности, административно-территориальных образований, предполагают определение перспективы по использованию и охране земель для подготовки предложений в сфере земельных отношений, организации рационального использования и охраны земель, их перераспределения с учетом потребностей отраслей хозяйствования, развития населенных пунктов, иного предназначения.

Названные выше проекты землеустройства разрабатываются для создания полноценной жизненной среды и создания благоприятных условий их территориального развития, обеспечения эффективного использования потенциала территорий с сохранением их природных ландшафтов, историко-культурных ценностей, с учетом интересов собственников земельных участков, землепользователей, в том числе арендаторов, и утвержденной градостроительной документацией.

Проведение землеустройства на местном уровне предполагает разработку и реализацию проектов землеустройства по формированию земель коммунальной собственности территориальных общин, проектов разграничения земель государственной и коммунальной собственности населенных пунктов, проектов землеустройства по отводу земельных участков, проектов землеустройства по созданию новых и упорядочению территорий населенных пунктов, рабочих проектов землеустройства и некоторых других, направленных на решение вопросов внутренней организации территорий административно-территориальных образований, населенных пунктов, землевладений и землепользований хозяйствующих субъектов, отдельных угодий и ландшафтов.

В то же время, целесообразно принять во внимание, что территориальный принцип по действующему законодательству используется для определения действия законодательных актов во времени и пространстве, определения режимности отдельных территорий (зон) и установления льгот, преимуществ для проживающего населения¹⁷, установления режимности особо охраняемых территорий, их зонирования¹⁸, решения комплекса вопросов, связанных с использованием и обустройством природных территорий курортов¹⁹ и т.п.

Изложенное со всей очевидностью позволяет сделать некоторые научные обобщения и научно-практические выводы по реализации принципа территориальности в формировании, становлении и развитии государственности.

Во-первых, территориальность или территориально-пространственная организация государства является не только важнейшим признаком государства, становления и формирования различных форм государственности с точки зрения осуществления независимой публичной государственной власти, проявления его суверенитета, национальной безопасности, признания международным сообществом, но играет важное значение внутритерриториального устройства государства, формирования системы административно-территориального устройства государства, как основы решения государственных, региональных, местных и локальных вопросов социально-экономического, политического, научно-технического, инновационного развития общества.

Во-вторых, из анализа действующего законодательства следует, что принцип

¹⁵ В дальнейшем сокращенно «схемы».

¹⁶ В дальнейшем сокращенно «проекты».

¹⁷ Об определении полесских территорий Украины: Постановление Кабинета Министров Украины от 25 декабря 1998 г. // Земельное законодательство Украины. Кн. вторая. – К., Урожай, 2002. – С. 123-125.

¹⁸ О правовом режиме территории, которая претерпела радиоактивное загрязнение вследствие Чернобыльской катастрофы: Закон Украины от 27 февраля 1991 г. // Ведомости Верховного Совета Украины. – 1991. – № 16. – Ст. 198.

¹⁹ См: Об утверждении порядка создания и ведения государственного кадастра природных территорий курортов: Постановление Кабинета Министров Украины от 23 мая 2001 г. // Земельное законодательство Украины. Кн. вторая. – К., Урожай, 2002. – С. 188-190.



территориальности реализуется и в других организационно-правовых формах становления и формирования государственности: административно-территориальном устройстве государства, территориальном планировании, градостроительстве, формировании сети и мест расселения, развитии населенных пунктов, ведении градостроительного кадастра, установлении и изменении границ административно-территориальных образований — регионов, сел, поселков, городов, районов в городах, планировании использования и охраны земель, природно-сельскохозяйственном районировании и зонировании земель, осуществлении землеустройства территории Украины на общегосударственном, региональном и местном уровнях, определении правовых режимов особо охраняемых территорий и соответствующих категорий защитности территорий, других сферах государственного и муниципального строительства.

В-третьих, существенную роль наряду с функциями государственного и общественного управления территориями (прогнозирования, планирования, координации, согласования, контроля и др.) играет государственное и местное специальное регулирование в сфере функционально-пространственной организации использования территории государства — определении и установлении государственной границы, межевании административно-территориальных образований, иных формах и уровнях внутргосударственной организации территории Украины путем осуществления территориального планирования, проведения землеустройства, которое можно определить как совокупность организационно-правовых, научно-технических, экономических, планировочно-устроительных действий и средств, направленных на планомерную, последовательную и рациональную организацию территорий, их функциональное зонирование с учетом социально-экономического развития регионов, иных административно-территориальных образований, регламентации их режимности в соответствии с целевым использованием территориально-пространственного потенциала таких образований, регионов и государства.

В-четвертых, в системе функциональной пространственной организации территории Украины отчетливо прослеживаются две организационно независимые и юридически обособленные подсистемы — территориального планирования и землеустройства территорий, с присущими им организационно-правовыми формами обеспечения, научно-исследовательскими, опытно-конструкторскими и иными техническими, технологическими, инновационными объектами и нормативно-методическими документами, которые по своим целям, задачам, инструментам регулирования подпадают под единую систему пространственно-территориального устройства Украины.

Вместе с тем, указанные подсистемы неоправданно расчленены на две независимые организационно-правовые структуры, поскольку по сути составляют единый землеустроительный процесс организации и территориального устройства государства, его административно-территориальных образований, иного функционального устройства территорий (особо охраняемых, режимных, экологически опасных и т.п.), что обуславливает в условиях конкурентной экономики его интеграцию на всех уровнях государственного и муниципального строительства в форме Единого землеустройства территории Украины, упразднение при этом параллельно дублирующих структур и функций, наличной земельно-планировочной документации и организационно-правовых процедур территориально-планировочного и землеустроительного процесса и позволит в конечном итоге создать стройную и упорядоченную организационно и экономически систему государственно-правового регулирования.

В-пятых, в земельно-правовом аспекте территория государства представляет собой совокупность категорий земель по их нормативно-правовому целевому использованию с находящимися на них природными объектами, ресурсами, комплексами и ландшафтами, объектами производственного, социально-культурного, коммунально-бытового и иного социально-экономического назначения с соответствующим правовым режимом и принадлежностью на юридическом титуле права собственности Украинского народа, физических, юридических лиц,



территориальных общин и государства. При этом государству на праве собственности принадлежат не все земли, а только та часть, которая связана с осуществлением им важнейших внутренних и внешних функций, обеспечивающих его поступательное развитие и стратегическое функционирование, и имеющих целью решение территориально-планировочных (градостроительных) задач и осуществление земельного устройства территории Украины, что предполагает их дальнейшую иерархическую интеграцию независимо от отраслевого, ведомственного регулирования отношений в рассматриваемой сфере.

В-шестых, сравнительно-правовой анализ действующего законодательства дает основания для вывода о том, что если в государственно-правовом аспекте категория «территория государства» имеет более четко выраженную политико-правовую направленность для осуществления всей полноты государственной власти, реализации суверенитета во внешних отношениях с другими государствами и в пределах территориальных границ государства, суверенных прав в районах установления исключительной (морской) экономической зоны и континентального шельфа, распространения его общей и специальной юрисдикции в пределах пространственно-территориальной организации государства, то есть используется в политико-пространственном значении, то земельно-правовая реализация принципа территориальности направлена на внутренне-планировочную организацию территории государства, дифференциацию структурно-целевого и функционального назначения, административно-территориального планирования и землеустройства отдельных территорий с учетом находящихся на ней природных и других объектов, ресурсов, комплексов, ландшафтов, решение социально-экономических и других задач развития государства, и рельефно отражает юридически опосредствованную связь и принадлежность конкретно-обособленных территорий (земель, земельных участков) на юридическом титуле права собственности либо права землепользования физическим и юридическим лицам, территориальным общинам, Украинскому народу и государству.

